

**INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (IDRC)**

**EXPLORATORY WORKSHOP ON GOVERNANCE IN AFRICA**

**EXPLORATORY STUDY ON LOCAL GOVERNANCE AND  
DECENTRALIZATION IN WEST AFRICA**

**Issaka Doulaye MAIGA**  
**Consultant on Governance**

**Ottawa, September 7-9, 2000**

ARCHIV  
321(6)  
m3

## **ABBREVIATIONS AND ACRONYMS**

<b>CIDA :</b>	<b>Canadian International Development Agency</b>
<b>ECA :</b>	<b>United Nations Economic Commission for Africa</b>
<b>CODESRIA :</b>	<b>Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique</b>
<b>IDRC :</b>	<b>International Development Research Centre</b>
<b>DDC :</b>	<b>Direction du développement et de la coopération suisse</b>
<b>IAD :</b>	<b>Institut africain pour la démocratie</b>
<b>IOG :</b>	<b>Institute of Governance</b>
<b>ICT :</b>	<b>New information and communication technologies</b>
<b>NGO :</b>	<b>Nongovernmental organization</b>
<b>UNDP :</b>	<b>United Nations Development Program</b>
<b>SAFEFOD :</b>	<b>Société africaine d'éducation et de formation pour le développement</b>
<b>USAID :</b>	<b>United States Agency for International Development</b>

## **EXECUTIVE SUMMARY**

### **INTRODUCTION**

#### **I. GOVERNANCE IN AFRICA**

- 1.1. The concept of governance and its meaning in different contexts
- 1.2. The viewpoint of research on governance in Africa
- 1.3. Citizen participation in governance
- 1.4. Stakeholders concerned with local governance and types of leadership
- 1.5. Civil society and good governance in Africa
- 1.6. Strategic entry points for research

#### **II. DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNANCE IN WEST AFRICA**

- 2.1. The stakeholders in decentralization
- 2.2. Good governance and decentralization
- 2.3. Difficulties and constraints in decentralization and local governance in Africa

#### **III. THE CHALLENGE OF LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION IN AFRICA AND THE ROLE OF RESEARCH**

- 3.1. Overview of the major challenges
- 3.2. Research in the area of local governance and decentralization in Africa
- 3.3. Sources of research assistance, the role of donors and the impact of financing research through donors
- 3.4. Gaps that could be covered through research
- 3.5. Possible strategic entry points for IDRC research assistance

### **CONCLUSION**

# GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION AT THE LOCAL LEVEL

## INTRODUCTION

Efforts to promote decentralization and improve local governance have been a constant theme in West Africa since colonial times, when the central colonial power relied on the traditional chiefs to assist as intermediaries with the local population. This method of governance made it possible to impose taxes, to conduct population censuses, to recruit soldiers and students, to build infrastructure such as roads, health dispensaries and classrooms, while resorting as necessary to forced labor, a form of coercion that unites sanctions of various sorts: physical (torture, imprisonment), financial (fines), and material (requisitioning of harvests).

As noted by the authors of Enda Graf Sahel's "Poverty, Decentralization and Social Change"<sup>1</sup>, decentralization means that every person becomes a player, experimenter and innovator on his home turf. When it is correctly implemented, it allows for the establishment of close relationships, mutual understanding, interpersonal communication and the swifter spread of information and resources, and makes it easier to take essential decisions. It makes for better organization and coordination among stakeholders by minimizing conflicts and regularizing relations with the administration. The concept of decentralization lies at the heart of a system of checks and balances. According to Allan Rosenbaum in "Governance and Decentralization: Lessons from Experience"<sup>2</sup>, the concept of decentralization is perhaps less clearly defined, in part because it is more recent. One thing that has contributed to misunderstanding is the confusion that frequently arises between problems of decentralization, delegation and deconcentration.

In many countries, particularly in Africa, efforts to encourage decentralization have been repeatedly frustrated. In fact, such efforts have most often focused not on decentralization but rather on deconcentration, i.e. central governments, rather than delegating power to independent and autonomous local authorities, have instead tried to create administrative structures that would allow them to retain control over policies and programs. Real decentralization means delegating responsibilities and resources to relatively independent and autonomous authorities at the subnational level who will be responsible, not to the central power, but to the citizens of their own region or community.

In the wake of independence there was a greater drive to decentralization in the English-speaking countries of Africa. This was the case in particular in Ghana and in Nigeria. In Anglophone Africa, decentralization has relied largely on the traditional chiefs, as in colonial times. In these two countries, traditional councils have the right to appoint one-third of the members of the national assembly (Ghana) and traditional chiefs have an

---

<sup>1</sup> Enda Graf Sahel, "Pauvreté, décentralisation et changement social: Eléments pour la reconstruction d'une société politique", Dakar, September 1999, 174 pages.

<sup>2</sup> Allan Rosenbaum, "Governance and Decentralization: Lessons from Experience", University of Florida, Miami, 8/5/2000, 11 pages.

institutionalized advisory status with the decentralized organs of power, i.e. local government councils (Nigeria).

In Francophone Africa, by contrast, decentralization has proceeded more slowly, even if it has long been proclaimed as official policy in most States, such as Mali, Burkina Faso, Benin, Niger and Senegal. Senegal is undoubtedly the country with the longest experience with decentralization: in that country, local governments were established and operating more than 20 years ago. In Mali, decentralization crossed an important threshold this year, with the election of municipal councils in the country's major regional capitals. In Burkina Faso, an experiment supported by Swiss, German and Dutch cooperation is now in its second phase, in which training is being provided for local authorities in as many decentralized municipalities as possible. In Niger, little headway has been made in light of the repeated political upheavals since 1993. In all cases, difficulties are related to the fact that the central power is not anxious to give up even a small part of its authority, and the resources necessary for implementing decentralization depend to a large extent on foreign funding. It is important to note that in some cases, external assistance intended to support decentralization efforts and to build capacities at the local level has been appropriated by the central government for its own purposes.

In addition to financing, decentralization requires a transfer of technical, juridical, political and economic responsibilities from the central level to the decentralized levels of administration. Little progress has been made in this regard.

To the extent that decentralization is viewed as one of the factors for promoting good governance, the principles and demands of good governance are essential to its implementation. These relate primarily to ensuring the transparency of management through the provision of reliable information, imposing on elected officials the duty to be accountable at all times to those who elected them, and making players responsible for their actions, while giving them the capacity to assume that responsibility.

## **I. GOVERNANCE IN AFRICA**

### **1.1. The concept of governance and its meaning in different contexts**

#### *The general meaning of the concept*

Generally speaking, governance is above all the art of governing, of managing, of leading. It is also the exercise of public economic and administrative authority in the conduct of public affairs. It implies therefore a set of mechanisms for optimizing the management of public affairs. It embraces both administrative as well as political and socioeconomic dimensions, in other words it covers the entire system of State management, and extends to the relationships between the State and the private sector and between the State and civil society. Governance is a complex and dynamic process that involves a great many interdependent elements, in particular: stakeholders within the State, organized civil society, and other groups; mechanisms for exercising power, in the

economic, cultural, social and administrative areas; and approaches that may be participatory, authoritarian, hierarchical, etc.

The concept of governance was originally an American idea (World Bank, U.S.A.), and subsequently a European one (European Union). The concept first appeared in a study conducted by the World Bank, entitled "Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Development -- a Long-term Perspective", Washington, World Bank (1989).

Finally, if the concept of governance is to be properly understood, it requires an analysis that must take into account at least four key aspects: the stakeholders involved, the approaches used, the structure of governance, and the dimension of the contents or areas covered by governance. In the African context, in which the struggle against poverty is more severely constrained by the lack of resources than anywhere else, good governance may be said to be an essential part of any strategy for overcoming poverty and for managing the few available resources in a transparent and efficient way.

#### *The meaning in the African context*

Although the concept is a universal one in its generic sense, it must be relativized for application in the African context. Some aspects of the concept (relating to religion, customs and even social classes) must be understood in light of the particular setting or country in question. Similarly, the importance attached to different aspects will vary depending on the particular social environment.

In the African, and in particular the West African, context it is essential to take account of social and cultural realities such as the extended family, the clan, ethnic group, regionalism and religion and the ways in which they interfere with the exercise of power and with the governing of a modern State. There is also a great deal of overlapping between the social and the political spheres and between political and religious power in most African States (Niger, Senegal, Burkina Faso, Benin, Togo, Nigeria, etc.). Any individual in power is viewed first of all as owing loyalty to his clan before service to the State or the nation. Moreover, the notion of accountability is not yet very deeply rooted in the minds of officeholders. There is real confusion of responsibilities and roles in the exercise of power. The traditional concept of power is simply transposed to the level of the modern State. That has long been the case in countries such as Niger, or Burkina Faso, where the command levers of the State, both at the executive and the legislative levels, are in the hands of representatives of the traditional chiefs who already governed the country before Independence. There are enormous social and cultural constraints that must be overcome before good governance can take root. These difficulties vary from one country to the next. The democratic process, viewed from the current emphasis on multiparty democracy and access to power via electoral competition among various political parties, has been instituted to varying degrees, depending on whether one is speaking of Benin, Mali and Niger or of Burkina Faso, Senegal and Togo.

In the current context in which governance is evolving in Africa, however, there are several hopeful indicators. For the first time, the multiparty system is now the rule in

nearly all States. This factor is reinforced by a civil society that is becoming increasingly organized and is willing to express its viewpoint vigorously, especially if it is opposed to that of the people in power. The relative freedom of expression that now exists relies on the presence of private media that are independent of political parties and the authorities. The other favorable aspect is the declared willingness of many States to implement decentralization policies. A further opportunity lies in the increasing willingness of national armies to remain aloof from the exercise of political power: there are a few cases where military leaders have stood for election, but only after having resigned from the army under popular pressure (Niger, Burkina Faso). These factors will not in themselves be enough for success, however, unless the various stakeholders agree to play their part in instituting good governance, in other words unless they are willing to embrace the concepts of true transparency, indispensable controls, accountability, the effective separation of powers, the neutrality and independence of the judiciary, effective decentralization of political decision making to lower levels of administration, guarantees of fundamental freedoms and the defense of human rights.

## **1.2. The current viewpoint of research on governance in Africa**

Many organizations are today devoting themselves to promoting good governance in Africa. Unfortunately, very few have taken the trouble to investigate just what the concept entails, and what it means for the people of Africa, by undertaking exhaustive research before attempting to promote one or another concept of good governance.

In the first place, there are organizations that adhere to the hypothesis that development is only possible with the introduction of a democratic political regime characterized by transparency, accountability and the attributes of good governance. These organizations include the World Bank, the UNDP, the European Union and the Commonwealth, among others. Some bilateral financial agencies such as USAID, GTZ, CIDA and the Swiss DDC hold similar views and provide support for actions of the kind necessary for good governance in Africa. For the most part, their actions take the form of projects and programs in support of decentralization: development of mid-sized cities, local governance, training for local elected officials, etc. Some institutions such as the Frederick Ebert Foundation are promoting action-research in certain countries, as in Senegal in recent years. Finally, there are a few research institutions such as CODESRIA, the Institut Africain de la Démocratie and the Institut de Gorée in Senegal that are now focusing on issues of governance in Africa.

Existing analytical studies focus both on the players involved in governance and on the institutions and mechanisms by which governance functions. But most of these analyses stress the importance of the everyday impediments facing good governance: technical, material and cultural constraints.

The methods used are the conventional methods of social research, i.e. surveys and interviews using participatory methods that are increasingly in vogue.

The major criticism that can be made of these studies is that they could be improved if they covered a broader and more representative sampling base of governance situations in Africa (French, English, Portuguese, Spanish and Arabic-speaking; West, East, Central, North, South, etc.) and if they dealt with specific constraints that must be addressed, such as corruption, drugs, landholding issues. This would of course require much time and resources, both financial and human. Perhaps the best solution would be to pool these resources and work in partnership through a network linking different institutions with expertise in this issue.

### **1.3. Citizen participation in governance**

**Why is the public not actively engaged in governance and what mechanisms could be introduced to promote such a commitment?**

Generally speaking, ordinary citizens tend to leave governance and management of public affairs to professional policymakers and public officials. There is a strong tradition of centralized power concentrated in the hands of a small and elite group of settlers and educated local administrators inherited from the colonial systems (mainly French, Portuguese and English) that dominated Africa for so long. Yet with the advent of democracy and the development of new information and communication technologies, private television channels, radio stations and newspapers, the Internet, the holding of multiple elections and the many debates surrounding their regularity, there has been a growing public awareness that governance must involve all the citizens. Citizens are beginning to realize that through their votes alone they can influence the choice of their rulers. The present context is highly favorable to involving all citizens in governance, particularly at the local level. This will require people to involve themselves in politics and to fulfill their duties and assert their rights as citizens, by taking an active and informed role in political parties, civil society and community decision-making. The impact of new information and communication technologies and the globalization of the economy are turning the world into a global village in which information can be communicated instantaneously from one point to another. This is helping to make people more conscious of governance issues, among other questions. Citizens are becoming increasingly interested in involving themselves in governance (as in Senegal, Mali, Benin, Burkina Faso).

### **1.4. The stakeholders involved in local governance and types of leadership**

Local governance demands the permanent and concerted effort of many players to take the decisions necessary for institutions to function. Generally speaking, the principal stakeholders involved in local governments are the State, communities, political parties, the private sector and civil society. Each of the stakeholders is represented by its own members: local elected members of the community, government employees and agents, and private employers and social and political party activists. But there is a further set of stakeholders who must also be considered, and who have tended to be overlooked in the past: women and children. What is needed is to adopt strategies that will take account of



their specific needs and their points of view in making decisions about community development projects and programs.

We often find a degree of specialization among stakeholders in implementing the procedures and mechanisms of governance. Thus for example the State will take responsibility for everything relating to sovereignty (security, defense, protection of citizens, etc.) while local elected officials will determine broad guidelines relating to the planning and monitoring of development activities. Civil society, for its part, will be more interested in supervising and monitoring their execution.

The style of leadership must be based on links of partnership among players who can put together strategic alliances for carrying out common activities. Arriving at a consensus in negotiations among partners demands both flexibility and specialization.

With the rise of civil society and the demands of partners in terms of good governance, we are witnessing a growing phenomenon in which good governance is above all an emanation of civil society asserting itself as a counterbalance to State power.

### **1.5. Civil society and good governance in Africa**

Civil society has become an increasingly important player in recent years. Generally speaking, this is defined today as a social movement insisting on its participation in the management of public affairs. Its activism reflects its members' determination to participate in controlling the exercise of power in the interest of good governance. It can be distinguished both from the State and from the private sector: its members include all organizations outside of political parties, the Army and public State institutions. The working means and methods of civil society are based on strategies of mobilization, partnership, alliance and pressure. It seeks a minimum of consensus among its members on goals of common interest to guide its actions. Within any civil society, three essential aspects coexist: a social viewpoint put forth by nongovernmental organizations, a viewpoint particular to the non-commercial private sector, which is also called the third or tertiary sector, and a political viewpoint espoused by social movements and pressure groups. The financing of civil society organizations is governed by rules and principles that reflect the need for transparency and regular accountability. The record of civil society's interventions in promoting good governance in Africa is a positive one: its members are increasingly pooling their efforts to bring pressure and to denounce the abuse of public power in the management of public affairs. The new dynamic in which it acts today gives it a very specific configuration: a pyramid with a broad mass of organizations at its base; in its middle ranks a smaller group of organizations of the same kind generally active at the subregional or regional level; and at its peak a minority of organizations, most often nationally based. In West Africa, these civil society organizations play an undeniably important role in promoting democracy, the defense of human rights, the alternation of political power, and the need for transparency at election time: this is evident in Senegal, Niger, Mali, Burkina Faso, Benin, Togo, etc.

In Senegal, the presidential elections of March 2000 witnessed a transfer of political power, with the victory of the alliance led by President Wade over the Socialists who had held power for more than 40 years. Civil society played a determining role in enforcing transparency and paving the way for the success of the opposition (youth and women's associations, labor unions, the private media, NGOs etc.)

In Burkina Faso, an alliance of associations and political parties that was formed to combat impunity played and continues to play a key role in bringing the cases of Norbert Zongo and David Ouédraogo to national and international attention and in ensuring that the truth is known and that justice is done.

Yet civil society remains highly fragile: its composition is heterogeneous, and its legitimacy is constantly being challenged by other partners, such as the State, with which it maintains an ambiguous relationship. On one hand, it monitors and supervises the exercise of power and on the other hand it participates in the implementation of national policies developed by the State. It claims a certain legitimacy because of its numerically large and broad-based composition, and it attempts whenever possible to challenge the State, which possesses both legality and legitimacy. The real problem facing civil society is to develop the capacity to define its own role in a world steadily moving towards a global system of governance within the context of a globalized economy. The danger here is the temptation to try to displace the State and take over its role.

#### **1.6. Strategic entry points for research**

One of the strategic entry points for research on decentralization and local governance at the present time is the study of mechanisms to encourage citizens to participate more actively and permanently in governance at the local level, given the new awareness that the spread of ITCs has made possible.

The second entry point relates to the study of styles of leadership specific to each player in the context of a strategy for developing partnership for local governance. This could involve local elected officials, members of civil society, representatives of the private sector, political parties, and agents of the State. Naturally, there are particular players such as women and children who must be taken into account in strategies and mechanisms for promoting participation in governance.

Such an entry point could explore the following questions:

- How should powers be distributed?
- What specific tasks should be assigned?
- What mechanisms can best ensure consultation and cooperation?
- What are the best tools for planning, monitoring and evaluation?

A third strategic entry point would be to investigate the specific financial and economic capacities of different stakeholders for sustaining and implementing a process of decentralization at this time.

## II. DECENTRALIZATION AND LOCAL GOVERNANCE IN WEST AFRICA

### 2.1. The stakeholders in decentralization

Everywhere in the process of decentralization in Africa we find the same types of stakeholders, representing the State and the public sector, civil society (activists within various associations and NGOs), the private sector, and elected officials representing grass-roots communities. They are all engaged in exploring power relationships, to determine what is their relative weight, their real influence, their available resources, their strengths and weaknesses, in order to strike a balance in the sharing of power and tasks and thereby avoid injustice and frustration. This interplay requires a sharing of power, which means that some must surrender power to others, and must be willing to give more and to take less. What then are the most appropriate mechanisms, working methods and coordination frameworks for sharing powers and tasks?

At the present time, it is the public sector (the State) that has the initiative, that attracts the most support, and that has the real power to steer the experiment: it is in effect both judge and party in the affair. The private sector, although economically strong, is not yet accustomed to participating in the exercise of power, particularly at the local level. On the other hand, representatives of associations and NGOs, which we call civil society, are emerging as players seeking to give new dynamism to social life and to participate in the management of public affairs at the local level, where they are strongly represented and where they enjoy a degree of credibility, since they are often the only promoters of grass-roots development. This places them in a position of conflict and competition with local elected officials and representatives of political parties. One player that has a preponderant role in decentralization, and that is often overlooked because it acts discretely through the public authorities, is the group represented by financial partners and donor agencies. They are all the more important because they often wear two caps, as providers of funding and also, at times, of technical assistance. Given the generalized poverty that persists in most African countries, the withdrawal of the State, and the importance assumed by these donors in economic life and governance, it is the poor who are most at risk of being overlooked in the process of decentralization and good governance. This is even more likely when we realize that local taxation places a heavier burden on them than on other social groups. This shows very clearly the risks and dangers facing the poorest levels of society in attempts to introduce Western-style democracy and decentralization. In rural areas, development institutions have found that in promoting decentralization they must rely primarily on community groups already experienced in project management. For many traditional institutions excluded from power by the various administrative and territorial reforms that were introduced at the time of independence, decentralization is an opportunity to recover some of their lost influence.

The main question is how to manage all these disparate stakeholders with often converging interests in a positive and consensus-building manner for the good of the community. What kinds of consultation and cooperation mechanisms should be

established? What working tools can lead each of these partners to work effectively for the promotion of local governance within a setting of healthy decentralization?

## **2.2. Good governance and decentralization**

Decentralization means giving greater power to local government in order to increase popular participation in planning, managing and guiding their affairs, and strengthening the responsibility and administrative capacity of local institutions. This process serves to reinforce democratic legitimacy and accountability. Decentralization is a way of giving governance a spatial context, by focusing on the development and management of a specific geographic area. It presupposes the sharing of power among the highest and lowest echelons of society. Thus, some decisions will be taken directly at the grass-roots community level, particularly those relating to the management and planning of local development efforts. This in turn encourages broader participation by local people through public consultation and cooperation in the most important decisions affecting them. It is a form of participatory democracy which, if properly handled, can produce positive results. No longer will it be technocrats in the central government who hand down decisions from on high, but rather the local communities themselves that will elect their representatives directly and manage their programs and projects in accordance with their own concerns, investing their own financial and human resources in them to the greatest extent possible. Decentralization also means transferring administrative responsibilities from the central to the local level. This requires implementing local institutions that are legally independent from the central government and capable of managing local affairs with existing local resources. And it implies management that is autonomous but subject to controls.

It is clear that there will be difficulties in implementing true decentralization in the Africa of today, as much in legal as in financial and human terms. In transferring responsibilities from the central to the local level for managing facilities and infrastructure such as roads, markets, health and education services, the central government often unloads upon the local level a burden of responsibilities far beyond its capacity to support. The national level is in a sense disengaging itself from the local level, and it is paying the price for this at the hands of international donors. The repercussions of this disengagement are therefore felt at all levels.

One difficulty relates to the fact that local administrative boundaries do not always reflect a sociologically, economically and ecologically homogeneous territory. Great disparities sometimes make it difficult for local governments to operate effectively, when political boundaries are determined solely on the basis of political interests and electoral calculations.

Problems in terms of human resources are among the hardest to address, given current financial difficulties. Indeed, local governments have meager financial resources for dealing with the broad range of basic needs that they must satisfy. The tax burden, already heavy, is yet inadequate for funding even minimal investment levels, and the central government faces its own financial constraints in carrying out its sovereign

responsibilities. The available range of local taxes is very limited (taxes on markets and the sale of property). In terms of human resources, it must be recalled that most competent officials prefer to serve in the capital cities, rather than at the decentralized or municipal level, where they may moreover go unpaid. Moreover, in most communities recruitment is based on political and patronage considerations, where membership in a political party or ethnic group takes precedence over technical competence.

The other difficulty constraining effective decentralization is the prevalence of illiteracy in much of rural Africa, in particular, where adult illiteracy rates range between 60 percent and 90 percent, despite the efforts that governments have made. Under these circumstances, the great majority is simply unable to understand and work properly with documents. There is a need for policies to promote ethnic languages in transcription and in teaching, and above all to make use of them in public administration, if decentralization is to be successful.

A further problem is the lack of resources, at the central level and even more importantly at the local level. Far from facilitating decentralization policy, it tends to frustrate it by denying it an indispensable minimum of funding.

A constant hazard in decentralization is the risk of excluding certain social groups from the decision-making process. Most at risk are young people, women, children and foreigners. Traditional institutions sanction decision-making systems that are based on exclusion: it is the elders who have the right to speak in public, while youth, women and groups of foreign origin are excluded. Similarly, it is only the head of the family who has the right to vote on local issues, on behalf of himself and his entire family. Current procedures still draw their inspiration from methods of the past. In Mali, young people in nearly all rural communities assert that they have been neither consulted nor involved in discussions relating to decentralization policy.

The geographic aspects of decentralization are in nearly all cases a roadblock rather than an asset: this is true for example in Niger and in Mali, where distances are great and the population is widely scattered, factors that make it difficult to maintain the contact and communication required for efficient and effective local management.

In short, if decentralization is to promote good governance, there are a number of conditions that must be fulfilled:

- There must be sufficient numbers of competent local officials devoted full-time to their duties.
- Local government must have access to financial resources.
- Local government must have a large degree of management autonomy, subject to regular and frequent controls and conducted with a transparency that allows for no ambiguity.
- And there must be an institutional framework that clearly delineates the relationship between the different levels of government, and between elected officials and the people over whom they have authority.

### **2.3. The difficulties and constraints facing decentralization and local governance in West Africa**

There are many constraints facing the implementation of decentralization policies in Africa. These constraints relate to technical, human, material, legal, geographic, political and administrative difficulties. It is the legal, administrative and geographic or physical aspects that have attracted the greatest attention in the past. Today, other aspects are coming to the fore, in particular financial and economic ones, all of which relate to the resources needed for local governments to be viable. It is recognized that some of these problems stem from the pressure that donors have brought on governments to disengage from local affairs, while at the same time helping to implement local taxation policies. *Local taxation often has the effect of penalizing the poor and excluding them in decision-making, while at the same time failing to provide local government with the funds to meet its commitments.*

It may be useful in fact to focus on other aspects that also affect the viability of local governance: these relate to appropriate management tools and mechanisms and arbitration procedures for settling disputes, the principle of power-sharing, the production of essential goods and services so that local institutions can thrive without relying on aid from the central government or from abroad, the development of local human resources with the skills and motivation to work in a decentralized context.

## **III. THE CHALLENGES FACING LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION IN WEST AFRICA AND THE ROLE OF RESEARCH**

### **3.1. Overview of the major challenges**

As noted earlier, decentralization faces a number of difficulties and challenges. First of all, rural communities in both West and Central Africa are mired in poverty. Given the lack of material and financial resources, it is clear that decentralization must address these problems if it is to be successful.

In addition to poverty, decentralization must come to grips with the scourge of illiteracy that afflicts most of the adult population. The capacity to manage and to share information is thereby reduced, and local elected officials, for the most part illiterate, will be handicapped in carrying out their duties.

The other major challenge is the weakness of economic output, resulting from the low productivity of farm labor and the inadequacy of farming techniques and materials.

The principal challenge facing any effort at decentralization is the capacity to share power by involving all geographic areas of the country, while maintaining equity among the different classes of society. Most people will participate in taking decisions that affect them, and will feel responsible and motivated in the face of such an opportunity. From this viewpoint, one of the underlying challenges is the capacity of local

government to shoulder the financial burdens devolved upon them by decentralization, given the extreme poverty that characterizes so much of Africa.

Natural resources remain perhaps the principle wealth of Africa, as well as the source of most of today's conflicts. How can the decentralization process now underway in most countries come to terms with the management of natural resources? If we look at situations such as those prevailing in Sierra Leone or Liberia or the two Congos, what chance is there for real decentralization, how will it be achieved and who will benefit from it?

Other important aspects of the challenges facing decentralization in Africa relate to organizational, technical, administrative, political and physical issues.

### **3.2. Research on decentralization and local governance in Africa**

Most studies in this field take the form of action-research. This is the case in Burkina Faso, where the German GTZ is not only helping to build decentralized infrastructure but is also providing training for community managers. These training efforts have produced some lessons that were subsequently used for capacity building efforts in other communities. Swiss and Dutch cooperation has been providing similar assistance for this experiment in Burkina Faso. Research has been found to be very practical in developing consultation and management tools for elected officials in the exercise of their duties.

Research deals with several areas relating to decentralization:

- The delineation of decentralized regional administrative boundaries.
- Criteria for sharing powers between different geographic levels and their respective stakeholders.
- Mechanisms for consultation and cooperation among stakeholders at all levels.
- Consideration of the juridical and legal aspects of decentralization.

More recently, research has begun to take an interest in the financial capacity of local government to meet the expenses inherent in decentralization; the need for human resources and skills for implementing decentralization at the local level; and the specific role that civil society can play in governance.

Action-research is conducted by experts using participatory methods for the real-scale and real-time surveying of the players in decentralization.

### **3.3. Sources of assistance for research, the role of donors, and the impact of research financing by donors**

There is already considerable assistance for research on decentralization and local governance in Africa. It takes widely varying forms.

First of all, there is **multilateral aid** from international institutions such as the World Bank, the UNDP, the United Nations Economic Commission for Africa and the European Union, addressing the economic and financial issues of governance and the administrative, economic and financial dimensions of decentralization. These institutions are also attacking corruption in the management of public affairs and are seeking to help the authorities to institute a system of decentralized governance based on the notions and principles of responsibility and transparency, the accountability of administrators, and so on. In general, these international institutions are more interested in the public aspects of governance and decentralization and in their economic aspects. Most countries in West Africa have or are implementing programs of governance developed with the help of the UNDP and World Bank: this is the case in Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal and Togo. But these are programs for strengthening public services and investing in infrastructure, rather than for promoting research.

Next, there is **bilateral assistance** from Germany, France, Switzerland, the Netherlands, Canada and United States. In their support for research, they tend to place more emphasis on the specific fields of decentralization and local governance. American assistance through USAID provides training for local elected officials and the managers of decentralized community structures in rural Senegal, by strengthening their technical, administrative and managerial capacities. The same is true for the Frederick Ebert Foundation, which is financing a training program in decentralization, democracy and governance. USAID supports a vast decentralization program in Senegal, while the Gorée Institute is piloting a community development program based on decentralization, and the Institut Africain de Démocratie (IAD) is spearheading a workshop-based program for democracy, development and good governance. Mention should also be made of CODESRIA, which in its work plan for 1998-2002, under the heading of research, provides for a module on "democracy and civil society" and the establishment of an institute on governance<sup>3</sup>. Swiss cooperation is doing virtually the same thing in Burkina Faso, together with German cooperation. While strengthening the capacities of mayors and municipal council members through training activities, they are also investing in the basic infrastructure needed for decentralization to function poverty (markets, stores, roads, stockyards, etc.). These donors are also addressing natural resource management and gender issues in decentralization (Canadian cooperation in Burkina Faso). Finally, the financial aspects of decentralization and local governance have recently received particular attention from Canadian cooperation in Senegal, in light of the difficulties that rural communities there face in mobilizing revenues through taxation. And the Canadian program for supporting local elected officials now has underway a study on local taxation, with a view to reforming the local tax system in Senegal.

It is difficult at this time to assess the impact of research assistance. The most that we can do is to suggest a few paths for exploration. In effect, research is now leading donors to recognize some of the difficulties of a material, economic and financial nature facing decentralization in Africa, in addition to the legal, administrative and political constraints that were predictable from the outset and that were quickly addressed. Yet in our

---

<sup>3</sup> CODESRIA: Vers le Millenium, Agenda 2000, pages 95-96, Dakar, 1998



opinion, we are far from covering all constraints, because although research is aware of the social and cultural barriers in Africa it has not yet really focused on them.

### **3.4. The gaps that research could fill**

Generally speaking, if research is to be useful and effective in promoting decentralization and local governance, its medium and long-term orientation needs to be completely rethought. It must be able to combine specific preoccupations, such as capacity building, training and basic infrastructure like roads, markets and schools (as is being done now), with motivational studies of stakeholders in terms of their role as responsible citizens in promoting local governance. In other words, we need a commitment to conventional research that will be more in-depth and long-term, in order to move beyond the mechanisms and structures of governance to an understanding of the real motivations that lead people to participate in public affairs: What are the obstacles that prevent people from taking part in local government; what are the current roles of each stakeholder and what role should they play if we are to have good governance at the local level? How can we arrive at a viable and consensus-based definition of rules, tasks and responsibilities at the local level (political, administrative, juridical, financial) and at the central level? What has been lacking so far is a close link between research and action, and the striking of a proper balance between the two. On one hand, we have favored action through investment in infrastructure and training, and on the other hand we have conducted research programs that have not always had the desirable link to investments. It is as if research were unrelated to investment programs.

Under these circumstances, the gaps that research could fill involve both issues and methods.

With respect to **methods**, the combination of fundamental research and action-research is useful for meeting concerns of various kinds, both those that demand an immediate response and those that will require a longer-term effort to find viable solutions.

In terms of **issues**, although research is being conducted into the financial aspects of decentralization, in Senegal for example, it would be worthwhile extending this research to other situations so as to build up a body of comparative case studies from which lessons can be drawn for the future. With respect to the political aspects of decentralization and local governance, all the issues relating to the sharing and exercise of power among stakeholders should be studied on the basis of actual cases over a sufficiently long period of time that meaningful conclusions can be drawn. The specific role of civil society, and that of the private sector, needs to be examined by research on the basis of concrete situations, in order to understand more thoroughly the potential of these emerging players. Finally, research should examine critically the various mechanisms and structures of consultation and cooperation and recommend those most appropriate to each situation for ensuring participation by the majority of stakeholders.

### 3.5. Strategic entry points for research assistance by IDRC

IDRC is a government agency that promotes research as a means of helping developing countries find solutions to their social, economic and environmental problems. Decentralization and governance are at the very heart of the major challenges facing African countries in their efforts to achieve a minimum level of social, economic and environmental well-being. If decentralization is properly implemented, power will be exercised at the lowest level by stakeholders directly concerned, it will be easier to ensure transparency in the management of public affairs, and to enforce responsibility and accountability, all of which will help to promote good governance. In IDRC's Five-Year Plan, the chapter dealing with social and economic equity calls for "support for governance to ensure that public institutions are more representative and accountable to the citizens they serve".<sup>4</sup> All of this justifies the interest that IDRC must devote to issues of local governance and decentralization in West Africa.

Given the current situation, it may be useful to review the landscape as it relates to decentralization of local governance in West Africa, in order to discern the various programs underway, examine their relevance, their strengths and weaknesses, and to identify the needs of the various stakeholders in this area. It often happens that the very people for whom research and activities are conducted are not involved in the identification and design phase. This gap needs to be filled before research programs are launched. Without attempting to prejudge the needs that these players will identify themselves, we may propose the following, subject of course to subsequent amendments:

1. The status of decentralization and local governance in West and Central Africa: programs, projects, research and donors. Strengths and weaknesses of these different programs. The needs of stakeholders in terms of decentralization of local governance: investment, infrastructure and equipment, training, etc.
2. Study on the political aspects of decentralization and local governance: what should be the division of powers between the different players involved in local governance, within a framework of true decentralization? What are their responsibilities and tasks of each? What should be the specific roles assigned to the principal players:
  - The State.
  - Donors.
  - Religious organizations.
  - Traditional chiefs.
  - Civil society?
3. Research on the organizational aspects of decentralization and local governance. What are the different organs required for a decentralization process to proceed smoothly:
  - Their structure.

---

<sup>4</sup> IDRC: Five-Year Plan 2000-2005

- Mechanisms for meeting and building consensus.
  - Methods of negotiation and arbitration.
  - Techniques and tools to be used?
4. Studies on the financial and economic aspects of decentralization and local governance:
- What are the possible sources of financing at the local level for supporting decentralization experiments?
  - How can local services produce local revenues for decentralization?
5. The specific roles of emerging stakeholders (civil society and the private sector, youth organizations and women's associations) in decentralization and local governance.

#### IV. CONCLUSION

Governance and decentralization stand at the centre of the major challenges facing African countries in their quest for development. Until now, studies and research on governance have been conducted exclusively by external donors, on topics that they themselves have selected as being of greatest priority and relevance to the States and populations concerned. This research has generally been undertaken in the form of action-research, attempting (with varying degrees of success) to include actions that would strengthen the capacities of local players. It is time to ask the people themselves, through civil society organizations, what types of local governance are best suited in light of their experience; what the most appropriate organs to support and operate each type are; how power should be shared between the principal stakeholders involved in order to implement governance; what mechanisms should be employed for consultation, arbitration and negotiation; how power should be delegated, and under what controls and sanctions:

Research could in this way provide greater motivation to these people; it could lead them to behave as citizens ready to commit themselves in defense of the options and preferences they have expressed. Decentralized governance will then be better able to take root, and there will be greater participation, provided that there is adequate follow-up through research and responsible administration. In this context, IDRC has a key role to play by supporting research on such strategic issues as placing power in the hands of those most directly concerned, so as to ensure a more equitable distribution of resources.

The strategic entry points will depend on the methods selected, on timing considerations and on the issues to be addressed:

- a) **Methods.** Preference should be given to participatory methods that will allow stakeholders to be actively involved at all stages of the research and will motivate them to see it through to the end. Research will focus on actual case studies of local governance and decentralization, of sufficient number and representativeness that they can serve as a point of reference for those who may wish to pursue them further.

b) **Timing.** The research should be conducted over sufficiently long periods of time (at least five years) that it can yield significant and convincing results.

c) **Themes and contents.** Research could validate studies on economic and financial aspects that today pose the greatest stumbling blocks to progress, it could focus on issues relating to the sharing and management of power; it could examine the dynamic roles to be played in local governance by emerging stakeholders, i.e. civil society and the private sector; recommending mechanisms for consultation and cooperation and methods for negotiating, arbitrating and managing conflicts.

If IDRC is to bring value added through its research, it must stress:

**The political aspects of local governance:** motivating people to participate as citizens in governance at the local level and ways of sharing and managing power between stakeholders at the local level.

**Economic and financial aspects of local governance:** the capacity of local people to take over the process; the ability to generate local resources and manage them effectively.

Value added can also be obtained with respect to **methods**, as discussed above, by starting from people's real concerns with respect to local governance, selecting themes that are relevant to them, and ensuring consistent and continuous follow-up, **over a period of at least five years.**

#### BIBLIOGRAPHIC REFERENCES (items not translated)

1. Democracy, governance and development in Africa  
.....
2. Civil society, decentralization and governance in Africa  
.....
3. Participation, decentralization and local governance in Africa  
.....

**CENTRE DE RECHERCHES POUR  
LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (CRDI)**

**ATELIER EXPLORATOIRE SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE**

**ETUDE EXPLORATOIRE SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LA  
DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**Issaka Doulaye MAIGA,  
Consultant en Gouvernance**

**Ottawa, 07 - 09 septembre 2000**

## **Liste des sigles**

<b>ACDI :</b>	<b>Agence canadienne de développement international</b>
<b>CEA :</b>	<b>Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique</b>
<b>CODESRIA :</b>	<b>Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique</b>
<b>CRDI :</b>	<b>Centre de recherches pour le développement international</b>
<b>DDC :</b>	<b>Direction du développement et de la coopération suisse</b>
<b>IAD :</b>	<b>Institut africain pour la démocratie</b>
<b>IOG :</b>	<b>Institute of governance</b>
<b>NTIC :</b>	<b>Nouvelles technologies de l'information et de la communication</b>
<b>ONG :</b>	<b>Organisation non gouvernementale</b>
<b>PNUD :</b>	<b>Programme des Nations Unies pour le développement</b>
<b>SAFEFOD :</b>	<b>Société africaine d'éducation et de formation pour le développement</b>
<b>USAID :</b>	<b>United states Agency for international development</b>

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **I- GOUVERNANCE EN AFRIQUE**

- 1.1. Le concept de gouvernance et ses significations dans les différents contextes
- 1.2. Le point de vue de la recherche sur la gouvernance en Afrique
- 1.3. L'engagement des citoyens dans la gouvernance
- 1.4. Les différents acteurs concernés par la gouvernance locale et les types de leadership
- 1.5. Société civile et bonne gouvernance en Afrique
- 1.6. Points d'entrée stratégiques pour la recherche

#### **II- DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST**

- 2.1 Les acteurs de la décentralisation
- 2.2 Bonne gouvernance et décentralisation
- 2.3 Les difficultés, les contraintes de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique

#### **III - ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE ET RÔLE DE LA RECHERCHE**

- 3.1. Aperçu des grands enjeux
- 3.2. Le point sur la recherche dans le domaine de la gouvernance locale et de la décentralisation en Afrique
- 3.3. Les sources d'aide à la recherche, le rôle des donateurs et l'impact du financement de la recherche pour les donateurs
- 3.4. Les lacunes que la recherche pourrait combler
- 3.5. Les points d'entrée stratégiques possibles pour l'aide à la recherche accordée par le CRDI

### **CONCLUSION**

## INTRODUCTION

Des tentatives de décentralisation et de gouvernance locale ont toujours existé en Afrique de l'Ouest depuis la période coloniale, à travers l'utilisation des chefs traditionnels locaux comme auxiliaires et intermédiaires du pouvoir central colonial auprès des populations à la base. Cette méthode de gouvernance permettait de lever les impôts, de réaliser les recensements des populations, de recruter les soldats et les élèves, de construire les infrastructures comme les routes, les dispensaires les salles de classe en utilisant au besoin les travaux forcés, méthode de coercition par excellence qui allie diverses sortes de sanctions physiques (tortures, emprisonnements), financières (amendes), matérielles (saisies de récoltes).

La décentralisation c'est comme le disent les auteurs de "Pauvreté, décentralisation et changement social"<sup>1</sup> de Enda Graf Sahel, faire en sorte que chacun soit acteur, expérimentateur et innovateur là où il vit. Elle permet lorsqu'elle est correctement menée des relations de proximité, une connaissance mutuelle, une communication inter-personnelle, une circulation plus rapide des informations et des ressources, des décisions à la base plus faciles à prendre. Elle facilite une meilleure organisation et concertation entre acteurs en minimisant les conflits et en maîtrisant les relations avec l'administration. Le concept de décentralisation est au centre d'un système d'équilibre et de contre-pouvoirs. D'après Allan Rosenbaum dans "Gouvernance et décentralisation : leçons de l'expérience", le concept de décentralisation est peut-être un peu moins clairement défini, en partie parce qu'il est plus récent. L'une des choses qui ont contribué au malentendu est la confusion fréquente entre les problèmes de décentralisation, délégation et déconcentration.

Dans de nombreux pays, particulièrement en Afrique, des efforts pour encourager la décentralisation se sont soldés par un échec considérable. En vérité, le plus souvent, ces efforts se sont concentrés, non sur la décentralisation mais plutôt sur la déconcentration ; c'est-à-dire que les gouvernements centraux, plutôt que de déléguer le pouvoir à des autorités locales indépendantes et autonomes, ont plutôt essayé de créer des structures administratives leur permettant de conserver le contrôle des politiques et programmes. En fait, la décentralisation véritable comprend la délégation des responsabilités et des ressources à des autorités infra-nationales relativement indépendantes et autonomes qui sont responsables non pas devant le pouvoir central mais devant les citoyens de la région ou de la communauté<sup>2</sup>.

Après les indépendances on note une décentralisation plus poussée dans les pays anglophones d'Afrique. C'est le cas notamment au Ghana et au Nigéria. En Afrique anglophone, la décentralisation fait une large place aux chefferies traditionnelles comme du temps de la colonisation. Dans ces deux pays, les conseils traditionnels vont jusqu'à participer à la désignation d'un tiers des membres des assemblées régionales (Ghana) et les chefs traditionnels ont un statut consultatif institutionnalisé auprès des organes décentralisés du pouvoir, c'est-à-dire les conseils

---

<sup>1</sup>Enda Graf Sahel: Pauvreté, décentralisation et changement social: Eléments pour la reconstruction d'une société politique, Dakar, septembre 1999, 174 p

<sup>2</sup>Allan Rosenbaum: Gouvernance et décentralisation : leçons de l'expérience, Université de Floride, Miami, 8/5/2000, 11p



En Afrique francophone par contre, on note un processus de décentralisation plus lent même si par ailleurs il est aussi ancien et officiellement proclamé et entrepris dans la plupart des Etats comme le Mali, le Burkina Faso, le Bénin, le Niger, le Sénégal, etc. Mais c'est certainement le Sénégal qui abrite la plus ancienne expérience en matière de décentralisation avec la mise en place et le fonctionnement des communautés rurales depuis plus de vingt ans déjà. Au Mali, la décentralisation vient de franchir une étape importante cette année en procédant à l'élection des conseils communaux dans les principales capitales régionales du pays. Au Burkina Faso, l'expérience soutenue par les coopérations suisse, allemande, et néerlandaise est à sa deuxième phase ; celle-ci consiste à toucher le plus grand nombre de municipalités décentralisées dans la formation de leurs responsables. Au Niger, compte tenu de nombreuses perturbations politiques connues par ce pays entre 1993 et 2000, l'expérience piétine encore. Dans tous les cas, les difficultés sont liées au fait que le pouvoir central ne veut pas lâcher même un peu de son autorité et que les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la décentralisation dépendent en grande partie des financements extérieurs. Il est important de souligner que dans certains cas, le niveau central (gouvernement) capte à son profit l'aide extérieure destinée à appuyer les expériences de décentralisation et de renforcement des capacités des communautés de base.

En plus du financement, la décentralisation exige un transfert de compétences techniques, juridiques, politiques et économiques du niveau central vers les échelons décentralisés de l'administration ; ce qui est loin d'être le cas actuellement.

La décentralisation étant considérée comme l'un des facteurs pouvant favoriser la bonne gouvernance, les principes et exigences de cette bonne gouvernance sont nécessaires à sa pratique. Il s'agit principalement de la transparence dans la gestion par une bonne information ; de l'obligation de rendre compte constamment des élus à ceux qui les ont élus ; et de la responsabilisation des acteurs face à leurs actes et de leur capacité à les assumer.

## **I- LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE**

### **1.1. Le concept de gouvernance et ses significations dans les différents contextes**

#### **□ La signification du concept en général**

Sur le plan générique, la gouvernance c'est d'abord l'art de gouverner, de diriger, de conduire. C'est aussi l'exercice de l'autorité politique, administrative et économique dans le cadre de la gestion des affaires publiques. Elle implique donc l'ensemble des mécanismes pour optimiser les performances de la gestion des affaires publiques. Elle englobe à la fois la dimension administrative mais aussi politique et socio-économique, en un mot elle couvre tout le système de gestion de l'Etat tout en s'intéressant aussi aux rapports entre l'Etat et le secteur privé et entre l'Etat et la société civile. La gouvernance est un processus complexe et dynamique qui fait intervenir une pluralité d'éléments interdépendants, notamment : (i) des acteurs que sont l'Etat, les acteurs de la société civile organisée et les autres populations ; (ii) des mécanismes d'exercice du pouvoir, des domaines tels que l'économique, le culturel, le social, l'administratif et ; (iii) des approches participatives, autoritaires, hiérarchiques, etc.

· L'origine du concept de la gouvernance est nord-américaine (Banque Mondiale, USA), ensuite européenne (Union Européenne). Le concept a fait son apparition pour la première fois dans une étude menée par la Banque Mondiale et qui s'intitule : "Sub-Saharan Africa- From Crisis to Sustainable Development-A long term Perspectives", Washington, World Bank (1989).  
Finalement le concept de gouvernance, pour être bien appréhendé, doit passer à travers une analyse qui puisse prendre en compte au moins quatre aspects que sont : la dimension des acteurs en jeu, celle des approches utilisées, celle de la structure de la gouvernance et enfin la dimension des contenus ou domaines couverts par la gouvernance. Et dans le contexte africain plus que partout ailleurs où la lutte contre la pauvreté dans une situation de rareté des ressources se fait sentir le plus, il faudra désormais parler de nécessité de bonne gouvernance comme stratégie de base pour lutter contre la pauvreté et gérer de manière transparente et efficace les quelques rares ressources disponibles.

### □ *La signification dans le contexte africain*

Malgré l'universalité du concept dans son sens générique et général l'on est obligé de le relativiser dans son utilisation dans le contexte africain . En effet certaines dimensions du concept (religieuses, coutumières ou même de classes sociales ) sont à prendre en compte selon le milieu ou le pays où l'on se trouve. Dans la même optique, l'importance à accorder aux différentes dimensions varie en fonction des environnements sociaux existants.

Dans le contexte africain, notamment ouest-africain, on ne peut pas négliger la prise en compte des réalités socio-culturelles telles que la famille élargie, le clan, l'ethnie, la région ou la religion et leurs interférences dans l'exercice du pouvoir et donc de la gouvernance de l'Etat moderne. On assiste ainsi à une imbrication entre le social et le politique, entre le politique et le religieux, entre le pouvoir politique et le pouvoir religieux dans la plupart des Etats africains (Niger, Sénégal, Burkina Faso, Bénin, Togo, Nigéria, etc). L'individu qui est au pouvoir est d'abord perçu comme au service de son clan avant d'être au service de l'Etat ou de la Nation. De plus, la notion de rendre compte n'est pas encore ancrée dans l'esprit des responsables. On note ainsi une véritable confusion entre les domaines et les rôles dans l'exercice du pouvoir. On transpose simplement la conception traditionnelle de l'exercice du pouvoir au niveau du pouvoir de l'Etat moderne. Cela a été le cas pendant longtemps dans des pays comme le Niger, le Burkina Faso où l'on retrouve aux commandes de l'Etat moderne aussi bien au niveau de l'exécutif que du législatif les représentants des chefferies traditionnelles qui gouvernaient déjà le pays avant les indépendances . Pour instaurer la bonne gouvernance on devine aisément la masse de contraintes socio-culturelles à lever au préalable. Ces difficultés varieront selon les cas .En effet le processus démocratique vu sous l'angle actuel de l'instauration du multipartisme, de l'accès au pouvoir à travers des compétitions électorales entre plusieurs partis politiques a atteint des niveaux différents selon qu'on le situe au Bénin, au Mali ou au Niger ou qu'on l'analyse au Burkina faso , au Sénégal ou au Togo .

On notera, cependant, que le contexte actuel dans lequel évolue la gouvernance en Afrique est potentiellement favorable pour l'instauration de la bonne gouvernance sous plusieurs angles. En effet, pour la première fois on assiste à la généralisation du système du multipartisme intégral dans la quasi totalité des Etats. Ceci est renforcé par la présence d'une société civile qui s'organise partout et qui a la volonté de s'exprimer et de dire son point de vue même si et surtout s'il est opposé à celui des pouvoirs en place. La relative liberté d'expression s'appuie sur la présence de

médias privés indépendants des pouvoirs et des partis politiques. L'autre aspect favorable, c'est la volonté affichée de beaucoup d'Etats de mettre en oeuvre des politiques de décentralisation. Une autre opportunité, c'est l'attitude de plus en plus des Armées nationales de vouloir se tenir à l'écart de l'exercice du pouvoir d'Etat malgré quelques cas exceptionnels où l'on a vu des chefs militaires se présenter à des élections mais après avoir démissionné de l'Armée sous la pression populaire ( Niger, Burkina Faso). Seulement tout ceci ne pourra aboutir que si les différents acteurs acceptent chacun de jouer son rôle dans l'optique d'instaurer la bonne gouvernance, c'est-à-dire avec la transparence voulue ; les contrôles indispensables, les comptes rendus nécessaires, la séparation effective des différents pouvoirs, la neutralité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, la décentralisation effective de certaines décisions de l'Etat vers les échelons inférieurs de l'administration, les libertés fondamentales garanties avec la défense des droits humains.

## **1.2. Le point de vue actuel de la recherche sur la gouvernance en Afrique**

De nos jours, plusieurs organisations se penchent sur la promotion de la bonne gouvernance en Afrique. Mais malheureusement, très peu se sont intéressées à connaître d'abord ce que recouvrent le concept et la notion de gouvernance dans ses vécus réels pour les africains à travers des analyses exhaustives de la recherche avant de proposer une quelconque promotion de la bonne gouvernance.

D'abord, les organisations internationales qui sont parties du postulat que le développement n'est possible qu'avec l'instauration d'un régime politique démocratique, caractérisé par la transparence, la responsabilisation des acteurs, attributs d'une bonne gouvernance. Parmi ces organisations il faut citer la Banque Mondiale, le Pnud, l'Union Européenne, le Commonwealth, etc. Quelques agences de financement bilatérales telles que l'Usaid, la Gtz Allemande, l'ACDI, la DDC Suisse, sont du même avis et soutiennent des actions de développement nécessaires à la bonne gouvernance en Afrique. Pour la plupart, leurs actions s'inscrivent dans les projets et programmes d'appui à la décentralisation: développement des villes moyennes, gouvernance locale, formation des élus locaux, etc. Quelques fondations telles que Frederick Ebert mènent à la fois la réflexion et l'action au niveau de certains pays à travers une recherche-action. C'est le cas au Sénégal depuis quelques années. Enfin quelques rares institutions de recherche comme le Codesria, l'Institut Africain de la Démocratie et l'Institut de Gorée au Sénégal sont entrain de se pencher sur l'étude de la gouvernance en Afrique.

Les analyses existantes portent tant sur les acteurs de la gouvernance que sur les institutions et les mécanismes de fonctionnement de cette gouvernance. Mais la plupart de ces analyses mettent l'accent sur les facteurs favorables à la bonne gouvernance à partir des contraintes relevées dans le cadre du fonctionnement quotidien de la gouvernance : contraintes techniques, matérielles et socio-culturelles.

Les méthodes utilisées sont les méthodes classiques habituelles de la recherche sociale, à savoir les enquêtes, interviews avec l'utilisation des méthodes participatives de plus en plus en vogue.

La principale critique que l'on peut porter c'est que ces études gagneraient plus si elles portaient

sur des échantillons plus importants et représentatifs des différentes situations de gouvernance en Afrique (Francophone/Anglophone/Lusophone/Hispanophone/Arabophone ; Ouest/Est/Centre/Nord/Sud, etc) et sur des situations de contextes spécifiques à des contraintes à lever comme la corruption, la drogue, les problèmes fonciers, etc. Naturellement cela demandera beaucoup de moyens tant sur le plan financier que humain et temporel mais peut être réalisable dans le cadre d'une mise en commun de ces moyens et d'un travail en réseau de partenariat par spécialisation des différentes institutions qui s'intéressent à la thématique .

### **1.3. L'engagement des citoyens dans la gouvernance.**

**Pourquoi les citoyens ne sont-ils pas activement engagés dans la gouvernance et quels sont les mécanismes à instaurer pour les y pousser?**

En général, les citoyens ordinaires pensent que la gouvernance ou la gestion des affaires publiques sont l'affaire des professionnels de la politique et des fonctionnaires de l'Etat. Cette situation s'explique par la forte tradition de pouvoir centralisé et élitiste concentré aux mains des seuls colons et des quelques rares lettrés de l'administration héritée des systèmes coloniaux surtout français, portugais et anglais qui ont longtemps dominé l'Afrique. Mais de plus en plus, avec l'avènement de la démocratie et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (Ntic), télévisions privées, radios et journaux privés, Internet ; le déroulement de multiples élections et les fréquents débats qui s'instaurent autour de leur régularité, une prise de conscience progressive que la gouvernance interpelle et concerne tous les citoyens est entrain de s'installer. Tout membre de la cité ne serait-ce qu'à cause de son vote peut influencer sur les résultats du choix des gouvernants. Le contexte actuel est très favorable à une implication de tous les citoyens dans la gouvernance même et surtout au niveau local. Ceci obligera les populations à s'impliquer dans la vie des partis politiques, à s'acquitter de leurs devoirs et droits de citoyen en s'informant, en militant dans les partis politiques, les organisations de la société civile, et à agir sur les décisions communautaires en participant activement à leur prise. L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication et la globalisation de l'économie et la mondialisation font du monde actuel un village planétaire dans lequel les informations sont communiquées instantanément d'un point du globe à un autre ; ce qui contribue à l'éveil des consciences , à la sensibilisation des populations sur les questions de gouvernance entre autres. On assiste de plus en plus à un intérêt des citoyens pour leur engagement dans la gouvernance (cas du Sénégal , du Mali , du Bénin, du Burkina Faso).

### **1.4. Les différents acteurs concernés par la gouvernance locale et les types de leadership**

Dans le cadre de la gouvernance au niveau local plusieurs acteurs entrent en jeu dans un système de concertation permanente pour prendre les décisions nécessaires au fonctionnement des institutions. De manière générale les acteurs principaux impliqués dans la gouvernance locale sont l'Etat ; les communautés, les partis politiques, le secteur privé et la société civile. Chacun de ces acteurs est représenté par des membres que sont les élus locaux pour les communautés ; les fonctionnaires et agents pour l'Etat ; le patronat pour le privé et les militants pour la société civile et les partis politiques. Mais il existe aussi d'autres acteurs dont il faut tenir compte car de plus en plus on se rend compte qu'ils ont été trop souvent laissés pour compte par le passé : ce sont les femmes et les enfants . Il s'agit de voir comment mettre en oeuvre des stratégies qui tiennent compte à la fois de leurs besoins spécifiques et de leurs points de vue dans les prises de décisions

concernant les communautés et les projets et programmes de développement .

Très souvent une spécialisation dans la mise en oeuvre des procédures et mécanismes de la gouvernance s'opère entre acteurs. C'est ainsi que l'Etat prend en charge tout ce qui relève des aspects régaliens (sécurité, défense, protection des citoyens, etc.) et que les élus locaux s'impliquent dans la fixation des grandes orientations en matière de développement, dans la planification et le suivi des activités ; la société civile s'intéresse plus aux aspects de contrôle et de suivi de l'exécution des actions.

Le style de leadership doit être basé sur des liens de partenariat entre acteurs capables de nouer des stratégies d'alliance pour mener à bien les actions à entreprendre ensemble. La souplesse et la spécialisation seront de mise si l'on veut arriver à des consensus, résultats issus de négociations entre partenaires.

Devant la montée de la société civile et les exigences des partenaires en matière de bonne gouvernance, on assiste au phénomène grandissant qui veut que la bonne gouvernance soit d'abord une émanation de la société civile agissant comme contre-pouvoir face à l'Etat.

### **1.5. Société civile et bonne gouvernance en Afrique**

L'un des acteurs émergent et qui prend de l'importance ces derniers temps, c'est la société civile. De manière générale, elle se définit aujourd'hui comme un mouvement social revendiquant sa participation à la gestion des affaires publiques. Elle se revendique d'un militantisme basé sur le volontariat de ses membres en vue de leur participation au contrôle de l'exercice du pouvoir dans le sens de la bonne gouvernance. Elle se distingue à la fois de l'Etat et du secteur privé ; ses membres sont toutes les organisations en dehors des partis politiques, de l'armée et des institutions publiques de l'Etat. Les moyens et méthodes de travail de la société civile sont basés sur des stratégies de mobilisation, de partenariat, d'alliance et de pression. Elle cherche un minimum de consensus auprès de ses membres sur des objectifs d'intérêts communs pour mener ses actions. Dans toute société civile coexistent trois aspects essentiels : une logique sociale relevant des organisations non gouvernementales, une vision propre au secteur privé non marchand qu'on appelle aussi le troisième ou tiers secteur et un point de vue politique qui est celui des mouvements sociaux et des groupes de pression. Le financement des organisations de la société civile obéit à un certain nombre de règles et des principes relatifs à l'obligation de transparence et de rendre compte régulièrement. Le bilan des interventions de la société civile africaine dans la promotion de la bonne gouvernance est positif : ses membres se concertent de plus en plus pour s'unir et exercer des pressions et dénoncer les abus des pouvoirs publics dans la gestion des affaires publiques. La nouvelle dynamique dans laquelle elle se trouve lui donne une configuration particulière : elle se présente comme une pyramide avec une grande masse d'organisations à la base ; au centre en nombre moins important se trouvent des organisations de même type opérant généralement au niveau sous-régional ou régional ; au sommet de la pyramide on retrouve une minorité d'organisations, le plus souvent des collectifs au niveau national. En Afrique de l'Ouest personne ne peut nier le rôle important que jouent ces organisations de la société civile dans la promotion de la démocratie, de défense des droits humains, de l'alternance politique et dans l'obligation de transparence aux moments des différents échéances électorales au Sénégal, au Niger, au Mali, au Burkina Faso, au Bénin, au Togo, etc

Ainsi au Sénégal, lors des dernières élections présidentielles de mars 2000, qui ont permis l'alternance politique avec la victoire de l'alliance actuelle conduite par le président Me Wade sur les socialistes restés seuls au pouvoir pendant plus de quarante ans, la société civile a joué un rôle déterminant dans l'obligation de transparence qui a permis d'aboutir au succès de l'opposition( associations diverses de jeunes, de femmes, syndicats, médias privés, ong, etc).

Au Burkina Faso, le Collectif des associations et partis politiques de lutte contre l'impunité a joué et continue de jouer un rôle déterminant dans la connaissance des affaires Norbert Zongo et David Ouédraogo à l'opinion publique nationale et internationale en vue de la manifestation de la vérité et afin que justice soit rendue.

Malgré tout il ne faudra jamais perdre de vue la fragilité de cette société civile due à la très grande hétérogénéité de sa composition , à la remise en cause permanente de sa légitimité par ses partenaires tel que l'Etat et à l'ambiguïté de sa position vis-à-vis de l'Etat.D'un côté elle suit et contrôle l'exercice du pouvoir et de l'autre elle participe à la fonction de mise en oeuvre de la politique nationale élaborée par l'Etat . Elle se targue d'avoir une certaine légitimité à cause de sa majorité numérique et du large éventail de sa composition et de ce fait essaie chaque fois que possible de contester l'Etat qui, lui possède à la fois la légalité et la légitimité .Le véritable problème qui se pose à cette société civile c'est d'avoir la capacité de définir son propre rôle dans un monde évoluant vers un système global de gouvernance dans un contexte de globalisation et de mondialisation .Le danger c'est de vouloir se substituer à l' Etat pour jouer son rôle à sa place .

#### **1.6. Points d'entrée stratégiques pour la recherche**

L'un des points d'entrée stratégiques pour la décentralisation et la gouvernance locale actuelle est certainement *l'étude des mécanismes pour inciter les citoyens à participer plus activement et à long terme à la gouvernance au niveau local* après la prise de conscience qui vient de s'opérer grâce au développement des Ntics.

Le deuxième point d'entrée portera sur *l'étude des styles de leadership spécifiques à chaque acteur dans le cadre d'une stratégie de développement de partenariat au niveau de la gouvernance locale*. Elle pourrait porter sur les élus locaux ; les membres de la société civile ; les représentants du secteur privé ; les partis politiques ; et les agents de l'Etat.Il y a naturellement des acteurs particuliers tels que les femmes , les enfants dont il faut tenir compte dans les stratégies et mécanismes de participation à la gouvernance .

Un tel point d'entrée pourrait explorer les questionnements suivants : quelle répartition des pouvoirs? Quelles tâches spécifiques? Quels mécanismes de concertation instaurer? Quels seront les outils pertinents de planification, de suivi et d'évaluation à créer et à utiliser?

Un troisième point d'entrée stratégique serait de s'interroger sur *les capacités financières et économiques spécifiques des différents acteurs à soutenir et à mettre en oeuvre un processus de décentralisation actuellement* .

### 2.1. Les acteurs de la décentralisation

Dans tout processus de décentralisation en Afrique on rencontre les mêmes types d'acteurs que sont les représentants de l'Etat et du secteur public, ceux de la société civile que sont les animateurs des associations diverses et autres ongs, ainsi que les représentants du secteur privé et les élus locaux représentant les communautés de base. Tout le jeu consiste à voir à travers les rapports de force existants, quels sont les poids respectifs de chacun, ses influences réelles, ses ressources disponibles, ses forces et ses faiblesses afin de trouver l'équilibre indispensable dans la répartition des pouvoirs et des tâches pour éviter les injustices et les frustrations possibles. Ce jeu nécessite un partage du pouvoir dans lequel certains doivent en abandonner au profit d'autres, donner plus et recevoir moins. Quels seront alors les mécanismes de répartition à la fois des pouvoirs et des tâches, quelles méthodes de travail, quels cadres de concertation utiliser ?

Actuellement c'est le secteur public (l'Etat) qui a l'initiative et c'est lui qui fait l'objet de plus d'appui et qui a le pouvoir réel chargé de mener l'expérience ; en fait il est juge et partie. Le secteur privé même s'il est économiquement fort dans quelques rares cas n'est pas encore habitué à participer à l'exercice de la gouvernance surtout au niveau local. Par contre, les représentants des associations et ONGs qu'on désigne sous le vocable de société civile sont les acteurs émergeant qui veulent donner un dynamisme à la vie sociale et donc participer à la gestion des affaires publiques au niveau local où ils sont fortement représentés et où ils ont un certain crédit puisque très souvent ils se trouvent être les seuls rares promoteurs du développement à la base. Ce qui les met dans une situation de conflit, en concurrence avec les élus locaux et représentants des partis politiques. Un acteur qui joue un rôle prépondérant dans la décentralisation et qu'on a tendance à oublier à cause de sa discrétion (puisque'il agit à travers les pouvoirs publics) ce sont les partenaires financiers ou bailleurs de fonds. Ils sont d'autant plus importants qu'ils portent souvent une double casquette celle de bailleur mais aussi dans certains cas d'assistants techniques. Face au désengagement de l'Etat et à l'importance prise par ces bailleurs de fonds dans la vie économique et la gouvernance, des Etats africains dans un contexte de pauvreté généralisé dans la majorité des pays, les acteurs qui risquent d'être marginalisés dans le processus de décentralisation et de la bonne gouvernance sont les pauvres. Cela sera d'autant plus vrai que l'application de la fiscalité locale les atteindra plus que les autres catégories sociales. Ceci nous montre parfaitement les risques et les dangers que courent les populations les plus pauvres dans la mise en oeuvre d'une démocratie et d'une décentralisation à l'occidentale. En effet en milieu rural où se trouvent les principaux acteurs qui vont agir dans le cadre des communes rurales, on constate que pour les institutions arrimées au monde du développement, la décentralisation doit d'abord être l'affaire des groupements paysans déjà expérimentés en matière de gestion des projets. Aussi pour bon nombre d'institutions traditionnelles de pouvoir exclues de la gestion du pouvoir par les différentes réformes administratives et territoriales au lendemain des indépendances, c'est l'occasion de retrouver leurs pouvoirs perdus.

La grande question est de savoir comment gérer de manière consensuelle et positive, pour le bien des communautés, tout cet ensemble d'acteurs hétéroclites et dont les intérêts sont souvent divergents. Quels mécanismes et cadres de concertation/consultation instaurer? Quels outils de travail créer pour amener chacun des partenaires à oeuvrer de manière efficace pour la promotion

## 2.2. Bonne gouvernance et décentralisation

La décentralisation consiste à donner davantage de pouvoir aux administrations locales afin d'accroître la participation des populations à la planification, à la gestion et au pilotage des affaires qui les concernent, à renforcer la responsabilité et à développer les capacités administratives et institutionnelles au niveau local. Ce processus renforce la légitimité démocratique et la responsabilité. La décentralisation est une forme de spatialisation de la bonne gouvernance ; elle fait appel à la notion d'aménagement et de gestion de l'espace territorial. Elle suppose un partage du pouvoir entre les échelons les plus élevés et les plus bas de la société. Ainsi, certaines décisions relevant des collectivités de base sont directement prises à leur niveau, notamment en matière de gestion et de planification des activités du développement local. Ce qui favorise à la fois une large participation à travers les consultations et les concertations de la grande majorité aux décisions qui les concernent au premier chef. C'est une forme de démocratie participative qui, si elle est bien menée peut aboutir à des résultats positifs. Ce ne sera plus le pouvoir central qui va parachuter ses décisions et ses technocrates à la base mais ce sont les collectivités locales qui vont s'occuper désormais plus directement d'élire leurs représentants directs et de gérer leurs programmes et projets à partir de leurs propres préoccupations et en s'investissant au maximum tant du point de vue financier que humain. La décentralisation c'est aussi le transfert du pouvoir central vers le pouvoir local de responsabilités de l'autorité administrative. Elle nécessite la mise en place d'institutions autonomes sur le plan juridique du niveau central vers le niveau local et capables de gérer les affaires locales avec les moyens nécessaires existants. Elle exerce tout à la fois une autonomie de gestion mais soumise à des contrôles.

On admettra aisément que des difficultés puissent exister quant à la mise en oeuvre d'une véritable décentralisation en Afrique actuellement, tant sur le plan juridique que financier et humain. Déjà au niveau du transfert des compétences de la gouvernance centrale nationale vers la gouvernance locale municipale, pour la gestion des équipements et infrastructures collectifs tels que les routes, les marchés, les services de santé et d'éducation, en général le niveau central se décharge sur le niveau local avec des charges telles que ce dernier ne puisse pas les supporter. Il y a une sorte de désengagement du niveau national vis-à-vis du niveau local tel que le niveau central le subit lui-même de la part des bailleurs de fonds internationaux. Il y a donc une répercussion de ce désengagement en cascade à tous les niveaux.

Une difficulté tient au fait que les collectivités ne correspondent pas toujours à une réalité sociologique, économique et écologique homogène et intégrée. De trop grandes disparités rendent parfois difficilement fonctionnelles et viables certaines collectivités découpées uniquement sur la base d'intérêts et calculs politiques et électoralistes.

Les difficultés liées aux ressources humaines sont parmi les plus dures à surmonter avec les difficultés financières. En effet très peu de moyens financiers sont disponibles dans les collectivités locales face à la large gamme des besoins de base à satisfaire. La fiscalité déjà très lourde ne permet pas de prendre en charge les investissements minima et le pouvoir central a lui aussi du mal à honorer ses dépenses de souveraineté dans certains cas. Il existe une très petite gamme de taxes au niveau local (impôts et taxes sur les marchés et les ventes de terrains). Quant



aux ressources humaines, il faut simplement se rappeler que la plupart des cadres compétents préfèrent servir au niveau central dans les capitales plutôt que dans les collectivités décentralisées qui du reste n'arrivent pas à les rémunérer correctement. En outre, dans la majorité de ces collectivités le recrutement se fait sur des bases politiques et "clientélistes" prenant en compte le parti politique, la région ou l'ethnie au détriment de la compétence technique.

L'autre difficulté qui handicape la mise en oeuvre efficace de la décentralisation au niveau local c'est le phénomène de l'analphabétisme qui sévit lourdement en Afrique. Et c'est dans les milieux ruraux et parmi les adultes que le phénomène prend de l'ampleur, le taux varie entre 60 et 90 % selon les pays et ce malgré les efforts déployés par les Etats. Il est évident que la tenue correcte et la compréhension des documents par la grande majorité dans un tel contexte est presque nulle. Ce qui oblige à mettre en oeuvre des politiques de promotion des langues nationales par leur transcription, leur enseignement mais surtout par leur utilisation dans l'administration si l'on veut réussir une véritable décentralisation .

Il en est de même de la limitation des ressources d'abord au niveau central mais aussi et surtout au niveau local qui loin de favoriser la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation la grève plutôt en la privant du minimum de ressources indispensables à une telle entreprise.

L'un des dangers essentiels de la décentralisation c'est le risque de marginalisation de certaines couches sociales des processus de prise de décisions , il s'agit entre autres des jeunes , des femmes , des enfants et des étrangers .Les institutions traditionnelles sanctionnent des modes de prise de décision qui sont fondés sur l'exclusion ; en effet ce sont les aînés qui ont droit à la parole en public ; les jeunes , les femmes et les groupes d'origine étrangère sont exclus Dans cette même optique seul le chef de famille a droit de vote au niveau local pour lui et pour toute sa famille . Or les processus actuels continuent encore à s'inspirer des méthodes du passé . Le cas du Mali est là pour nous rappeler que pour le choix des communes rurales dans presque toutes les localités les jeunes affirment n'avoir pas été consultés ni participé aux débats dans le cadre de la mise en place de la politique de décentralisation .

Enfin les aspects spatiaux de la décentralisation sont un frein dans la plupart des cas, plutôt que d'être des atouts ; c'est le cas de pays comme le Niger ou le Mali dans lesquels les distances sont énormes et les superficies assez étendues, ce qui est loin de favoriser les contacts et communications et qui rend difficile une gestion efficace et efficiente de l'espace .

Finalement pour que la décentralisation favorise la bonne gouvernance il faudra qu'un certain nombre de conditions puissent être remplies, entre autres :

- a. des élus locaux compétents et intègres au service exclusif de leurs collectivités, et en nombre suffisant ;
- b. des moyens financiers disponibles et accessibles au niveau des collectivités locales ;
- c. une large autonomie de gestion à accorder aux collectivités mais avec des contrôles réguliers et fréquents et une transparence de gestion qui ne souffre d'aucune ambiguïté ;  
et
- d. l'existence d'un cadre institutionnel organisant clairement les relations entre les différents niveaux et entre les élus et les administrés.

### **2.3. Les difficultés, les contraintes de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'ouest**

La mise en oeuvre des politiques de décentralisation rencontre beaucoup de contraintes en Afrique. Ces contraintes et difficultés revêtent des aspects à la fois techniques, humains, matériels, juridiques, spatiaux, politiques et administratifs. Le plus souvent l'attention a été portée sur les aspects juridiques, administratifs, et spatiaux ou physiques. De nos jours certains autres aspects commencent à être pris en compte, ce sont notamment les aspects financiers et économiques, tout ce qui est lié aux ressources nécessaires au fonctionnement et à la viabilité de la gouvernance locale., notamment sous la pression des bailleurs de fonds qui poussent au désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités ; qui aident quelquefois à mettre en place une politique de fiscalité locale . Très souvent cette fiscalité locale a pour conséquence soit la marginalisation et l'exclusion des couches pauvres des prises de décision , soit l'incapacité de la collectivité à faire face à ses engagements financiers.

Il nous semble utile de se pencher réellement sur les autres aspects qui conditionnent aussi la viabilité : ces sont les aspects de gestion de conflits avec les mécanismes et instruments appropriés ; les cadres d'arbitrage en cas de conflits, les principes de partage des pouvoirs entre acteurs, la production de biens et ressources indispensables pour faire fonctionner les structures sans attendre toujours le niveau central et l'aide extérieure, l'acquisition de compétences en ressources humaines disponibles et motivées pour travailler au niveau des collectivités décentralisées.

## **III - LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LE RÔLE DE LA RECHERCHE**

### **3.1. Aperçu des grands enjeux**

Comme indiqué plus haut, la décentralisation doit faire face à de nombreuses difficultés. dans sa mise en oeuvre à cause des enjeux importants qui y sont attachés. C'est d'abord, en milieu rural et dans les communautés de base que l'on rencontre les situations de très grande pauvreté en Afrique de l'Ouest comme du Centre. Dans un tel contexte de rareté de ressources tant matérielles que financières, l'on perçoit aisément les enjeux de la décentralisation qui pour se réaliser doit confronter d'abord ces difficultés.

Outre la pauvreté la mise en oeuvre de la décentralisation doit pouvoir surmonter l'analphabétisme qui frappe le plus grand nombre des populations adultes. Les capacités de gestion, de partage de l'information et de la communication seront réduites et handicaperont le bon fonctionnement des structures dirigées par des élus locaux à majorité analphabètes.

L'autre enjeu qui est de taille porte sur la faiblesse des productions résultant d'une faible productivité du travail agricole liée à l'insuffisance des techniques et du matériel agricole.

Le principal enjeu en matière de toute décentralisation c'est d'abord et avant tout la capacité de partager la gestion du pouvoir en faisant participer tous les échelons géographiques de la nation et de manière équitable entre les différentes couches de la société. Ainsi, la grande majorité des populations participera à la prise des décisions qui la concernent et se sentira responsable et motivée pour la mise en oeuvre. Dans cette optique, l'un des enjeux sous-jacents c'est la capacité

des collectivités territoriales de base à faire face aux charges financières induites par la décentralisation au vu du contexte d'extrême pauvreté générale qui les caractérise en Afrique.

L'une des principales richesses, sinon la principale en Afrique, demeure encore les ressources naturelles autour desquelles naissent la plupart des conflits actuels. Comment le processus de décentralisation en cours dans la majorité des Etats peut prendre en charge cette gestion des ressources naturelles ? Si l'on se réfère à des situations comme celles de la Sierra Leone actuelle ou du Liberia ou encore des deux Congo, quelle chance la décentralisation a-t-elle de se réaliser, par quels mécanismes, au profit de quels acteurs ?

Les autres aspects importants des grands enjeux de la décentralisation en Afrique relèvent des domaines organisationnels, techniques, administratifs, politiques, physiques, etc.

### **3.2. Le point sur la recherche dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique**

La plupart des études dans le domaine se déroulent sous forme de recherche-action. C'est le cas au Burkina Faso avec la GTZ allemande qui tout en contribuant à la mise en oeuvre de certaines infrastructures des collectivités décentralisées participent à la formation des responsables des communes. Ces actions de formation sont aussi l'occasion de tirer des leçons pour renforcer les capacités des autres collectivités aux phases ultérieures du processus. La coopération suisse accompagne de la même manière cette expérience au Burkina Faso ; de même que la coopération néerlandaise. La recherche à ce niveau qui se veut très pratique tente de mettre au point des outils de concertation et de gestion à utiliser par les élus dans l'exercice de leurs fonctions.

La recherche porte sur les domaines et contenus de la décentralisation :

- la régionalisation et le découpage territorial et administratif de la décentralisation ;
- les critères de répartition des pouvoirs entre les différents niveaux géographiques du territoire et les différents acteurs ;
- les mécanismes de concertation et de consultation entre les acteurs et à tous les niveaux et ;
- la prise en compte des aspects juridiques et légaux de la décentralisation.

Plus récemment, la recherche commence à s'intéresser aux capacités financières des collectivités territoriales à prendre en charge certaines dépenses inhérentes à la décentralisation ; aux aspects des ressources humaines compétentes nécessaires à la mise en oeuvre efficace de la décentralisation au niveau local ; et au rôle spécifique que peut jouer la société civile dans la gouvernance.

Malgré tout, on peut noter l'insuffisante prise en compte par la recherche des capacités économiques et financières des collectivités locales pour exercer une gouvernance locale et décentralisée. Il en est de même des rôles spécifiques que doivent jouer le secteur privé et la société civile dans la gouvernance locale décentralisée.

La recherche-action est menée par les spécialistes en utilisant les méthodes d'enquêtes

participatives auprès des acteurs de la décentralisation en grandeur et en temps réels.

### **3.3. Les sources d'aide à la recherche, le rôle des donateurs et l'impact du financement de la recherche par les donateurs**

L'aide à la recherche en matière de décentralisation et gouvernance locale existe concrètement sur le terrain en Afrique. Elle est multiforme et variée ; en fait, assez disparate.

Il y a d'abord **l'aide multilatérale** des institutions internationales telles que la Banque mondiale, le Pnud, la Commission Economique de l'ONU pour l'Afrique (CEA), et l'Union Européenne intéressées par la gouvernance économique et financière, la décentralisation de la gouvernance dans ses dimensions administratives, économiques et financières. Ces institutions s'attaquent, entre autres, à la corruption dans la gestion des affaires publiques et veulent aider les pouvoirs publics à instaurer des systèmes de gouvernance décentralisée axés sur les notions et principes de responsabilité et de transparence, de reddition de compte des administrateurs aux administrés, etc. En gros, ces institutions internationales s'intéressent plus aux aspects publics de la gouvernance et de la décentralisation et à ses aspects économiques. Dans la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine existent ou sont entrain de se mettre en place des programmes de bonne gouvernance élaborés et mis en oeuvre avec l'aide principalement du Pnud et de la Banque Mondiale; c'est le cas au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Sénégal, au Togo. Mais ces programmes sont des programmes de renforcement des capacités des services publics et d'investissements pour les infrastructures et non des programmes de recherche.

Ensuite, il y a **l'aide bilatérale** des coopérations allemande, française, suisse, néerlandaise, canadienne et américaine. Dans l'aide à la recherche, celles-ci mettent plus l'accent sur les domaines spécifiques de la décentralisation et de la gouvernance locale. Ainsi l'aide américaine avec l'USAID privilégie la formation des élus locaux et des responsables des collectivités décentralisées des communautés rurales au Sénégal en renforçant leurs capacités techniques, administratives et de gestion. Il en est de même de la Fondation F.Ebert qui finance un Programme d'appui à la Formation à la décentralisation, démocratie et bonne gouvernance. Toujours au Sénégal l'Usaid soutient un vaste programme de décentralisation; tandis que Gorée Institute pilote un programme de développement communautaire axé sur la décentralisation et l'Institut Africain de Démocratie (IAD) dirige un programme de démocratie, développement et bonne gouvernance axé essentiellement sur les ateliers de réflexion. Enfin il faut signaler le CODESRIA qui dans son Plan général des activités 1998-2002 ; au titre de la recherche prévoit un module <<démocratie et société civile>> au titre des instituts à mettre en place un institut portant sur la gouvernance.<sup>3</sup> La coopération suisse fait pratiquement la même chose au Burkina Faso en tandem avec la coopération allemande. Tout en renforçant les capacités des maires et des membres des conseils municipaux par la formation, elles investissent dans l'implantation des infrastructures de base nécessaires au fonctionnement de la décentralisation (marchés, magasins, routes, parcs à bétail, etc). Ces sources d'aide prennent en compte aussi les dimensions gestion des ressources naturelles et le genre dans la décentralisation (coopération canadienne au Burkina Faso). Enfin les aspects financiers de la décentralisation et de la gouvernance locale viennent, récemment, de faire l'objet d'une attention particulière par la coopération canadienne au Sénégal

---

<sup>3</sup>CODESRIA:Vers le Millenium, Agenda 2000, pages 95-96, Dakar.,1998

lorsqu'on s'est rendu compte des difficultés qu'ont les communautés rurales à mobiliser des recettes financières au niveau local au moyen des taxes à instaurer. C'est ainsi que le programme de la coopération canadienne d'appui aux élus locaux est entrain de mener une étude sur la fiscalité locale en vue de réformer le système fiscal local au Sénégal .

Actuellement l'impact de l'aide à la recherche est difficile à mesurer. Tout au plus peut-on se hasarder à explorer quelques pistes. En effet on constate que la recherche amène les donateurs à prendre la mesure de certains difficultés à mettre en oeuvre la décentralisation en Afrique. Il s'agit principalement des contraintes de type matérielles, économiques et financières. Les aspects juridiques, administratifs et politiques qui au départ étaient prévisibles ont été vite pris en charge. Mais à notre avis, on est loin d'avoir fait le tour des contraintes puisque la recherche bien que sachant l'existence des contraintes socio-culturelles en Afrique ne s'est pas encore penché sur elles.

En définitive avant de pouvoir dégager les pistes les plus pertinentes pour la recherche en matière de décentralisation et gouvernance locale il faudra d'abord commencer par faire l'état des lieux en faisant ressortir ce qui a été réalisé, comment a-t-il été réalisé, qu'est-ce qui reste à faire, quels sont les points forts de cette recherche, quels sont ses points faibles, que faudra-t-il privilégier en termes de contenus, de thèmes, de méthodes et qui va réaliser quoi.

### **3.4. Les lacunes que la recherche pourrait combler**

De manière générale la recherche pour être utile et efficace dans le cadre de la décentralisation et de la gouvernance locale doit être complètement repensée pour se dérouler sur le long et le moyen termes. Ensuite elle devra pouvoir combiner à la fois les préoccupations concrètes que sont les actions de renforcement des capacités telles que la formation et la construction d'infrastructures de base comme les pistes, les marchés et les écoles (ce qui se fait maintenant ) et les études sur les motivations des acteurs par rapport à leurs rôles de citoyens( responsables) à jouer au niveau de la gouvernance locale par exemple. En d'autre termes il faudra accepter d'investir dans la recherche de type classique, plus fondamentale et à long pour essayer de comprendre au-delà des mécanismes et des structures de gouvernance quelles sont les motivations réelles des gens à participer ou non au pouvoir ; quelles sont les obstacles réels qui les empêchent de participer de manière citoyenne au pouvoir local ; quelles sont les places actuelles de chaque acteur et quelles devraient être les places de chacun pour qu'il y ait bonne gouvernance au niveau local ; comment arriver à définir de manière consensuelle et viable, les rôles, tâches et responsabilités du niveau local (politiques, administratives, juridiques, financières) et du niveau central ? Ce qui a manqué jusqu'ici c'est le lien étroit entre la recherche et l'action et la recherche de l'équilibre entre les deux. D'un côté on a privilégié l'action à travers les investissements apportés aux infrastructures et à la formation des élus et de l'autre on a mené des programmes de recherche qui n'ont pas toujours eu les liens souhaitables avec les investissements. C'est comme s'il y avait une recherche déconnectée des programmes d'investissement.

Compte tenu de cette situation les lacunes que pourrait combler la recherche concerneront aussi bien les thèmes que les méthodes.

En ce qui concerne les méthodes la combinaison de la recherche fondamentale avec la recherche-action est utile pour pouvoir répondre aux différents types de préoccupations, ceux qui nécessitent

des réponses immédiates et ceux qui méritent un délai plus long pour pouvoir apporter des réponses fiables.

Concernant les thèmes, bien que les aspects financiers de la décentralisation sont entrain de faire l'objet de recherche par exemple au Sénégal, il n'est pas superflu d'étendre cette recherche à la variété des situations existantes afin de se doter de plusieurs cas comparatifs permettant de tirer des leçons pour les autres, à l'avenir. Au niveau des aspects politiques de la décentralisation et gouvernance locale, tous les thèmes relatifs au jeu du partage et de l'exercice du pouvoir entre acteurs doivent être concrètement étudiés auprès de cas réels sur des périodes longues afin d'en tirer des conclusions significatives. Le rôle spécifique de la société civile comme acteur, de même que celui du privé doit être cerné par la recherche à partir de situations concrètes pour mieux valoriser l'apport potentiel de ces nouveaux acteurs émergents. Enfin les différents mécanismes de concertation /consultation pour faire participer la majorité des acteurs à travers les différentes structures doivent être étudiés de manière critique par la recherche pour proposer les mécanismes et les structures les plus appropriés à chaque type de situation.

### **3.5. Les points d'entrée stratégiques possibles pour l'aide à la recherche accordée par le CRDI**

Le CRDI est un organisme d'Etat qui fait de la promotion de la recherche un moyen d'aider les pays en développement à trouver des solutions à leurs problèmes tant sociaux, qu'économiques et environnementaux. Or la décentralisation et la gouvernance sont au centre des grands enjeux et défis que doivent relever les pays africains pour espérer accéder à un minimum de bien-être social, économique et environnemental. En effet grâce à une mise en oeuvre correcte de la décentralisation le pouvoir sera exercé au niveau le plus bas par les acteurs concernés au premier chef, la transparence dans la gestion de ce pouvoir sera plus aisée, la responsabilité des acteurs engagée ; ce qui va concourir à l'instauration de la bonne gouvernance. Du reste dans son plan quinquennal 200-2005 le CRDI, au chapitre sur l'équité sociale et économique envisage d' "appuyer la gouvernance pour faire en sorte que les établissements publics soient plus représentatifs et rendent plus justement compte aux citoyens qui dépendent d'eux"<sup>4</sup>. Tout ceci justifie l'intérêt que le CRDI doit accorder aux thèmes de la gouvernance locale et de la décentralisation en Afrique de l'Ouest.

Au vu de la situation actuelle il ne serait pas inutile de procéder d'abord par un état des lieux en matière de décentralisation et gouvernance locale en Afrique de l'Ouest afin de déceler les différents programmes en cours, de voir leurs pertinences, forces et faiblesses et de préciser les besoins des acteurs dans ce domaine. Très souvent les acteurs à la base pour lesquels les recherches et les actions sont menées, ne sont pas impliqués dès la phase d'identification/conception. Il s'agira ici de pallier à cette lacune avant d'entamer les programmes de recherche. Sans préjuger de ce que les acteurs vont identifier comme besoins, on peut d'ores et déjà proposer, quitte à ce que des réajustements ultérieurs parviennent, ce qui suit :

1. L'état des lieux sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique de l'ouest et du centre : programmes, projets, recherches, et donateurs. Forces et faiblesses de ces

---

<sup>4</sup>CRDI:Plan quinquennal 2000-2005

différents programmes. Besoins des acteurs en matière de décentralisation et gouvernance locale : investissements, infrastructures et équipements, formation, etc.

2 Etude sur les aspects politiques de la décentralisation et gouvernance locale : quelle répartition des pouvoirs opérer entre les différents acteurs concernés par la gouvernance locale dans le cadre d'une véritable décentralisation? Quelles seront les responsabilités et les tâches de chacun.?Quels rôles spécifiques faudra-t-il faire jouer aux principaux acteurs, à savoir:

- à l'Etat ?
- aux bailleurs de fonds ?
- aux organisations religieuses ?
- aux chefferies traditionnelles ?
- à la société civile ?

3. Recherche sur les aspects organisationnels de la décentralisation et gouvernance locale : Quels seront les différents organes nécessaires au bon fonctionnement d'un processus de décentralisation ?

- leur structuration ?
- les mécanismes de réunion et de concertation ?
- les méthodes de négociation et d'arbitrage?
- les techniques et outils à utiliser ?

4. Etudes sur les aspects financiers et économiques de la décentralisation et gouvernance locale :

- les sources de financement possibles au niveau local pour soutenir l'expérience de décentralisation ?
- La nature des différentes prestations de services possibles pouvant servir de recettes locales pour la decentralisation ?

5. Les rôles spécifiques des acteurs émergents que sont la société civile et le privé, les organisations et associations de femmes et de jeunes dans la décentralisation et la gouvernance locale.

#### IV - CONCLUSION

La gouvernance et la décentralisation sont au centre des grands défis et enjeux auxquels sont confrontés les pays africains dans leur quête de développement. Jusqu'ici, les études et recherches sur la gouvernance ont été menées exclusivement de l'extérieur par des donateurs sur des thèmes qu'ils ont choisis, les jugeant prioritaires et importants pour les Etats et les populations concernés. Ces recherches menées généralement sous forme de recherche/action, essayent tant bien que mal tout en se déroulant, d'entreprendre des actions de renforcement des capacités pour les populations. Il est temps de demander maintenant aux populations organisées dans les organisations de la société civile quels types de gouvernance locale elles préconisent au vu de leurs expériences ; quels sont les organes les mieux indiqués pour soutenir et faire fonctionner les types choisis ; quel partage de pouvoirs entre les principaux acteurs concernés par la mise en oeuvre de cette gouvernance ; quels mécanismes de concertation, d'arbitrage et de négociation ;

quels types de délégation de pouvoir, quels contrôles et quelles sanctions?

De cette manière la recherche pourrait créer une plus grande motivation chez les populations ; elle pourrait les amener à adopter des comportements des citoyens prêts à s'engager pour défendre les options et préférences qu'elles ont exprimées. De ce fait une gouvernance décentralisée a plus de chance de commencer à s'enraciner à partir de la base et une participation plus responsable a des chances d'exister ; à condition que l'accompagnement par la recherche et les responsables de l'administration se fasse. Dans un tel contexte le CRDI a bien un rôle prépondérant à jouer et une place importante à tenir en accordant une aide à la recherche sur des thèmes aussi stratégiques que la gestion du pouvoir par les principaux concernés en vue d'une répartition plus équitable des ressources.

Les points d'entrée stratégiques se décideront par rapport aux méthodes à privilégier, par rapport aux délais et durée et par rapport aux thèmes pertinents :

- a) **par rapport aux méthodes**, il faudra privilégier les méthodes participatives qui permettront aux acteurs d'être parties prenantes à toutes les étapes de la recherche et donc d'être suffisamment impliqués et motivés pour aller jusqu'au bout. Ces recherches partiront de cas réels de gouvernance locale et décentralisée en nombre suffisamment représentatif de la réalité pour servir de référence par la suite à ceux qui voudront continuer ;
- b) **par rapport aux délais et durée**, il est souhaitable que les recherches soient menées sur des périodes suffisamment longues pour pouvoir donner des résultats significatifs, probants et convaincants, soit au moins sur des périodes quinquennales ; et
- c) **par rapport aux thèmes et contenus**, la recherche pourra valoriser les études portant sur les aspects économiques et financiers puisque ce sont les aspects qui bloquent le plus le processus aujourd'hui ; se pencher sur les aspects de partage et de gestion du pouvoir entre acteurs ; étudier les rôles dynamiques à faire jouer aux nouveaux acteurs émergents que sont la société civile et le secteur privé dans la gouvernance locale ; proposer aux acteurs des mécanismes de concertation /consultation et des méthodes de négociation, d'arbitrage et de gestion des conflits.

Pour apporter une valeur ajoutée à la recherche le CRDI doit mettre l'accent **sur**:

**les aspects politiques de la gouvernance locale**: motivation des populations à participer de manière citoyenne à la gouvernance au niveau local; quels partages et gestion du pouvoir entre acteurs au niveau de la gouvernance locale ;

**sur les aspects économiques et financiers de la gouvernance locale** : les capacités de prise en charge du processus par les populations; la possibilité de générer des ressources au niveau local et la manière de les gérer efficacement.

Une valeur ajoutée est possible au **niveau des méthodes** comme énoncé plu haut ; à savoir partir des préoccupations réelles des populations par rapport à la gouvernance locale dans laquelle elles sont impliquées, choisir les thèmes qui sont pertinents pour elles, assurer un accompagnement



conséquent et concret

**sur une période d'au moins cinq ans.**

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### 1. Démocratie , Gouvernance et Développement en AFRIQUE

**Aguessy Dominique**, "Gestion contemporaine de l'État et traditions africaines d'exercice du pouvoir", in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Bayart J F.**, "La problématique de la démocratie en Afrique Noire", in : *Politique africaine*, No.43, 1991.

**Campbell Bonnie**, "Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance", in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Campbell Bonnie**, "Les nouvelles règles du jeu : la Banque Mondiale et la construction de nouveaux cadres normatifs pour l'état, le marché, et l'exclusion sociale", (Résumé), Université du Quebec à Montréal (1999).

**CILSS/ CLUB du SAHEL/OCDE**, Actes de la conférence Régionale sur la Problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Praia, septembre, 1994.

**Codesria**, Le processus de démocratisation en Afrique : Problèmes et perspectives, Dakar, du 10 au 14 Février 1992.

**Diallo Mamadou Lamine**, "Un regard africain sur la bonne gouvernance", in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Dieng Amady Ali**, "Gouvernance et développement", in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Harold Peter**, "De la bonne gouvernance et du développement", in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Hyden Goran et Bratton Michael**, *Gouverner l'Afrique, vers un partage des rôles*, Nouveaux Horizons, 1992.

**Institut Africain pour la Démocratie (IAD)**, *Bonne Gouvernance et Développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Loada Augustin**, "La gouvernance et le développement institutionnel au Burkina Faso", in : *Symposium sur comment diversifier les sources de croissance au Burkina Faso dans le contexte de la mondialisation et de la régionalisation de l'économie?*, Ouaga, 1er, 2, 3 et 4 décembre 1999

**Maïga Issaka Doulaye**, Etude sur la Gouvernance en Afrique de l'Ouest, CRDI/BRACO, Dakar, 2000, à paraître

**Mané Ibrahima**, “De la bonne gouvernance, du développement, de la Banque Mondiale”, in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Ministère de la Fonction Publique et du développement institutionnel du Burkina Faso et le Pnud Ouaga**, Plan national de gouvernance au Burkina Faso, Ouagadougou, Février 1998.

**Petiteville Franck**, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord - Sud, Logiques Politiques*, L'Harmattan, 1995.

**PNUD**, Situation de la transparence et de la responsabilité au Bénin, 1999.

**PNUD**, Forum sur la gouvernance en Afrique : Problèmes et perspectives de la gouvernance en Afrique par Ibbo Mandaza, sapes Trust, Hararé, Zimbabwe, mars 1999.

**PNUD**, Forum sur la gouvernance en Afrique : cadre conceptuel, 1999.

**PNUD**, Décentralisation et gouvernance au Mali, 1999.

**PNUD**, Programme national de bonne gouvernance République du Sénégal, 1999

**PNUD**, Togo sur la gouvernance; Document pour le Forum sur la gouvernance, 1999

**Romeo Leonardo**, CTP du FENU, La planification décentralisée du développement local, l'approche du Fonds de développement local (FDL), Financé par le FENU dans le cadre du Programme PADMIR au Sénégal, New, 5 mars 1999.

**Schacter Mark**, “Monotoring and Evaluation Capacity Development in Sub-Saharan Africa : Lessons from Governance Programming”, prepared for World Bank, Institute on Governance, Ottawa-Canada August, 1999.

**Sutherland S. L.**, *Soutenir la démocratie*, Programme Afrique du Sud-Canada de bon gouvernement, CRDI, Ottawa, 1999.

**Sy Demba**, “Décentralisation, gouvernance et démocratie : le cas du Sénégal”, in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Sylla Yéro**, “Vers un modèle intégré et participatif de la gouvernance local”, in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**Thiam Samba**, “La notion de gouvernance, un concept nouveau”, in : IAD, *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Editions Démocraties Africaines, Dakar, avril 1997.

**USAID/AAI Projet Atlas**, Governance in Africa, Issues in Community Development and local Participation and Governance and the process of Socio-economic opment, A Senegal Case Study, Final Report, Dakar, 21/26 avril 1992.

**Zartman I. William**, Sous la direction de., *L'effondrement de l'Etat, désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Nouveaux Horizons, 1995.

## 2. Société civile, décentralisation et Gouvernance en Afrique

**Ahmad Kamal**, Civil society Finding its place in the twenty first century in : *Journal of the society for international development*, n°1996/3,

**Ahmed SAAIDI** : La société civile en conclave in : *Le temps du Maroc*, hebdomadaire du 23 au 29 juillet 1995.

**Antoine Marie Aissi**, "Interrogations sur le devenir africain : Démocratie, rapports Occident-Afrique et développement", in : *Revue Développement et Progrès socio-économique* n°1-4, Bruxelles, 1990.

**Cahiers d'Etudes Africaines** n° 123 : Les pères de la Nation, Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris, 1991.

**Canadian Journal of Development Studies**, numéro spécial : Gouvernance; Démocratie et droits de la personne, Université d'Ottawa, 1996.

**Candido Grzybowski** : Civil society 's responses to globalization in : *Journal of the society for international development*, n°1996/3.

**Cecilia Kinuthia Njenga** : Civil society : new roles for african traditions, NGOs ; Women and youth in : *Journal of the society for international development*, n°1996/3.

**CIVIC AGENDA**, Bulletin d'informations du Programme de renforcement de la société civile du Codesria et du Pnud n° 1, septembre 1998 et 2 et 3 de septembre 1999, Dakar, Sénégal.

**Civicus** : Citoyens du monde ou le renforcement de la société civile mondiale, Edition Assemblée du Monde, Washington, 1995.

**Civicus** : Civil Society at the Millenium, Kumarian Press, 1999.

**Civicus**, Building civil society worldwide, strategies for successful Communications, civicus, washington, 1997.

Coalition Mondiale pour l'Afrique, conférence des ongs sur "l'avenir de l'Afrique-Participation politique, économique et socio-culturelle" : Bonne gouvernance et société civile, 25 novembre 1995, Maastricht.

**Ezra Mbogori and Hope Chigudu** : Civil society and government : A continuum of Possibilities, in : *Civil Society at the Millennium*, pp109-122, 1999

**Franck Amalric**, "In search of a political n° agenda for Civil Society in the North, in : *Journal of the society for international development*, n° 1996/3.

**Gordon Smith & Moisés Naim** : Altered states-Globalization, Sovereignty, and Governance, Idrc, Canada, 2000.

**Journal of the society for international development**, 1996/3 :civil society : the third sector in action, Rome, septembre 1996.

**Kumi Naidoo and Rajesh Tandon**, "Civil society at the Millennium", in : *Civil Society at the Millennium*, pp 193-206 , 1999

**Kumi Naidoo and Rajesh Tandon** : "The promise of civil society", in : *Civil Society at the Millennium*, pp 1-16 ,1999

**Mamadou Sy**, Les racines de la gouvernance locale -Arrondissement de Mérina Dakhar in : *Revue Gouvernance locale* n°1, 1<sup>er</sup> trimestre 1996, Safefod, Dakar.

**Mamadou Diouf** : Les Intellectuels, le Pouvoir et la Société civile au Sénégal : La Quête d'un Paradigme, au symposium sur Liberté académique, recherche et responsabilité sociale de l'Intellectuel en Afrique, Codesria, Kampala, nov 1990.

**Mamadou Diouf** : Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines, Nouvelles pistes n°1, Codesria, Dakar, 1998.

**Marie Louise Eteki Otabela** : Rapports Etat/société civile en Afrique :l'Hypothèse autoritaire, Codesria, Dakar, 6è Assemblée Générale sur le thème l'Afrique face à l' Economie Mondiale, Déc 19 88.

**Maurice Kamto** : Les rapports Etat-société civile en Afrique, Revue africaine de politique internationale, Bruxelles, trimestriel n°19, oct/nov/déc 1994.

**Max Van Den Berg and Caroline Wildeman** : The starting Point For Social Watch, in : *Journal of the society for international development*, n°1996/3, pp.56 -59

**Miklos Marschall** : From states to people : civil society and its role in governance, in : *Civil Society at the Millennium*, pp 167-178 , 1999

**Moussa Samb**, Développer et renforcer la société civile in : *Revue Gouvernance locale* n°1, 1<sup>er</sup> trimestre 1996, Safefod, Dakar.

**Observatoire de la Décentralisation** : gouvernance locale, n°1, safefod, Dakar, 1<sup>er</sup> trimestre 1996.

**Oscar Rojas** : "The role of civil society organizations in sustainable development", in : *Civil Society at the Millennium*, pp85-96, 1999

**Pnud**, Plan national de bonne gouvernance au Burkina Faso, Ouagadougou, 1998.

**Pnud**, Deuxième Forum sur la gouvernance en Afrique - Responsabilité et Transparence en Afrique.

**Pnud**, Programme régional de renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté

en Afrique sub-saharienne -SCR/P/95/009 : Résumé exécutif par la coordination régionale de Dakar, 1995.

**Pnud**, Etudes Perspectives Nationales A Long Terme : un instrument de gestion publique, New York, 1998.

**Pnud-Bamako**, Programme national de renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté / par consultant Soumana Doumbia du Cenafod-Mali, mai 1998.

**Politique Africaine** n° 56 : Entrepreneurs, Ajustement et Démocratie, Karthala, Paris, Déc 1994.

**Revue d'Etudes, de recherches, d'informations et d'opinions du CERDET**, Alternative démocratique dans le Tiers Monde : La consolidation de la démocratie pluraliste en Afrique, Actes de la Conférence Internationale, Dakar, nov1990, Numéro de Juillet/décembre 1990.

**Revue Internationale des sciences Sociales** n° 129, Repenser la démocratie, Unesco/érès, Paris, août 1991.

**UNDP**, Management, Development and governance Division, Bureau for Development Policy, New york.

**Volker Then and Peter Walkenhorst** : Strengthening civil society's capacity to promote democratic governance : the role of foundations, in : *Civil Society at the Millennium*, pp123-136, 1999

**Yero Sylla**, "Vers un modèle intégré et participatif de la gouvernance locale, modèle Safefod", in : *Revue Gouvernance locale* n°1, 1<sup>er</sup> trimestre 1996, Safefod, Dakar. [p1..]

### 3. Participation, décentralisation et gouvernance locale en Afrique

**Alpha Gado B., Chalaré A. et Issa A.**, Développement à la base et participation populaire au Sahel. Discours et pratiques, Niamey :RESADEP,pp. 45-66

**Alpha Gado, B.** 1994, Développement à la base, stratégie d'intervention et participation paysanne au Sahel, in Alpha Gado B., Chalaré A. et Issa A., Développement à la base et participation populaire au Sahel. Discours et pratiques, Niamey :RESADEP,pp. 45-66.

**Bako-Arifari, N.** 1996, La négociation de la représentation locale de la puissance publique dans les espaces de marginalité de l'Etat. Etude de cas au Bénin et au Niger. Contribution au colloque „Lokale Repräsentanten und lokale Repräsentation von staatlicher Gewalt im Prozeß der Dezentralisation“, 22.-24.November, Freiburg i.B.

**Bako-Arifari, N.** 1997a., La démocratie entre normes officielles et dynamiques locales. Dynamiques et formes de pouvoir à Founougo (Bénin), Working Papers on African Societies, n° 6, Berlin : Das Arabische Buch.

**Bako-Arifari, N.** 1997b, Institutions et types de pouvoir en milieu rural : description d'un paysage politico-administratif au Niger (canton de Gaya), Working Papers on African Societies, n° 8, Berlin : Das Arabische Buch

**Banque mondiale**, Governance : The World Bank's Experience, résumé, 1994, p1.

**Béridogo, B.** 1997, Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées, Bulletin de l'APAD 14 (à paraître).

**Bierschenk, Th.** 1994, La démocratie au village : Etat, démocratisation et „Politique par le bas“ dans la république du Bénin, in Bierschenk (ed.), Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin“, Stuttgart : Universität Hohenheim

**Crook, R. C., and Manor J.** 1995, Democratic Decentralisation and Institutional Performance : Four Asian and African Experiences Compared, Journal of Commonwealth & Comparative Politics, 33 (3) : 309-334.

**Elisabeth Wood et Alexander Segovia**, «Macroeconomic Policy and the Salvadoran Peace Accords», World Development, vol. 23, n° 12. décembre 1995, pp. 2079-2099.

**Ecole Nationale d'Economie Appliquée et Université du Connecticut** : La Décentralisation au Sénégal: L'étape de la Régionalisation. Actes du Séminaire du 2 au 4 Mai 1994, Dakar, Juin 1994, 256 p.

**ENDA GRAF SAHEL**: Pauvreté, décentralisation et changement social :Eléments pour la reconstruction d'une société politique, Dakar, Septembre 1999, 174 p



**Harloff, E. M.** 1986, The structure of local government in 20 Arab countries, The Hague : IULA.

**Jonkers, D.** 1994, Le mythe d'une tradition communautaire villageoise dans le Mali-Sud, in Jacob et Lavigne Delville (eds.) Les associations paysannes en Afrique, Paris : APAD-Karthala, pp.121-134.

**Khalaf, S.** 1993, Cheikhs, paysans et membres du parti Ba'th : Changements politiques en Syrie du Nord, in Bocco, Jaubert et Métral (eds.)..., pp.78-194.

**Laurent, P.J.** 1995, Les pouvoirs politiques locaux au Burkina Faso, Rapport de recherche, Ouagadougou : Commission nationale de la décentralisation.

**Le Meur, P.Y.** 1997, Polycéphalie et multifonctionnalité. Dynamiques et formes du pouvoir dans la commune de Ahouannonzoun (Bénin), Berlin : Das Arabische Buch.

**Lynne Rienner**, Revue Global Governance, publiée pour le compte du Conseil universitaire pour le système des Nations Unies et de l'université des Nations Unies.

**Maiga Issaka Doulaye** 1984, Difficultés et limites de la participation : le cas de l'Animation rurale au Niger de 1964 à 1974 in Participation populaire en Afrique Noire sous la direction du Professeur A. Mondjanagni, 1984, édition Karthala , Paris .

**Mawhood, P. (ed.)** 1983, Local government in the Third World : The experience of Tropical Africa, John Wiley & Sons.

**Meenakshisundaram, S. S.** 1994, Decentralisation in Developing Countries, New Delhi : Concept Publishing Company.

**Olowu, D.** 1988, Developement in 'Anglophone' West Africa, in Adamolekoun et al..., pp. 277-309.

**Peter Utting** (dir. publ.), Between Hope and Insecurity. The Social Consequences of the Cambodian Peace Process, Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1994.

**PNUD**, Rapport mondial sur le développement humain de 1992, dans le rapport de la Commission de gouvernance globale (Notre voisinage global), Genève, 1995 ; 1996 ;

**Putasen, A.** 1996, The Tambon council and community forest management, in Hirsch, P. (ed.) Seeing forests for trees : Environment and Environmentalism in Thailand, Chiang Mai : Silkworm Books, pp.72-88

**Richard Falk.** On Humane Governance : Towards a New Global Politics, Cambridge, Polity Press, 1995.

**ROSENBAUM Allan** : Gouvernance et Décentralisation, leçons de l'expérience, Université internationale de Floride, Miami, 11p

**Roy Culpeper** et **Caroline Pestieau** (dir. publ.), *Development and Global Governance* (Ottawa, Centre de recherches pour le développement international [CRDI] et Institut Nord-Sud, 1996).

**Rouveroy van Nieuwaal, E.A.B. van** 1987, *Chef coutumier : un métier difficile*, *Politique Africaine*, 27 :19-29.

**Siddiqui, K.** 1992 (ed.), *Local Government in South Asia. A Comparative Study*, Dhaka : University Press.

**Tria Kerkvliet, B.J., and Porter, D.J.** 1996, *Vietnam's Rural transformation*, Boulder/Oxford : Westview Press/Institute of Southeast Asian Studies.

**World Development**, vol. 24, n° 9, septembre 1996, consacré à la mise en oeuvre du changement politique. "Les spécialistes des structures" étudient aussi "les liens entre acteurs" que l'on pourrait, de façon plus traditionnelle, appeler "relations sociales".